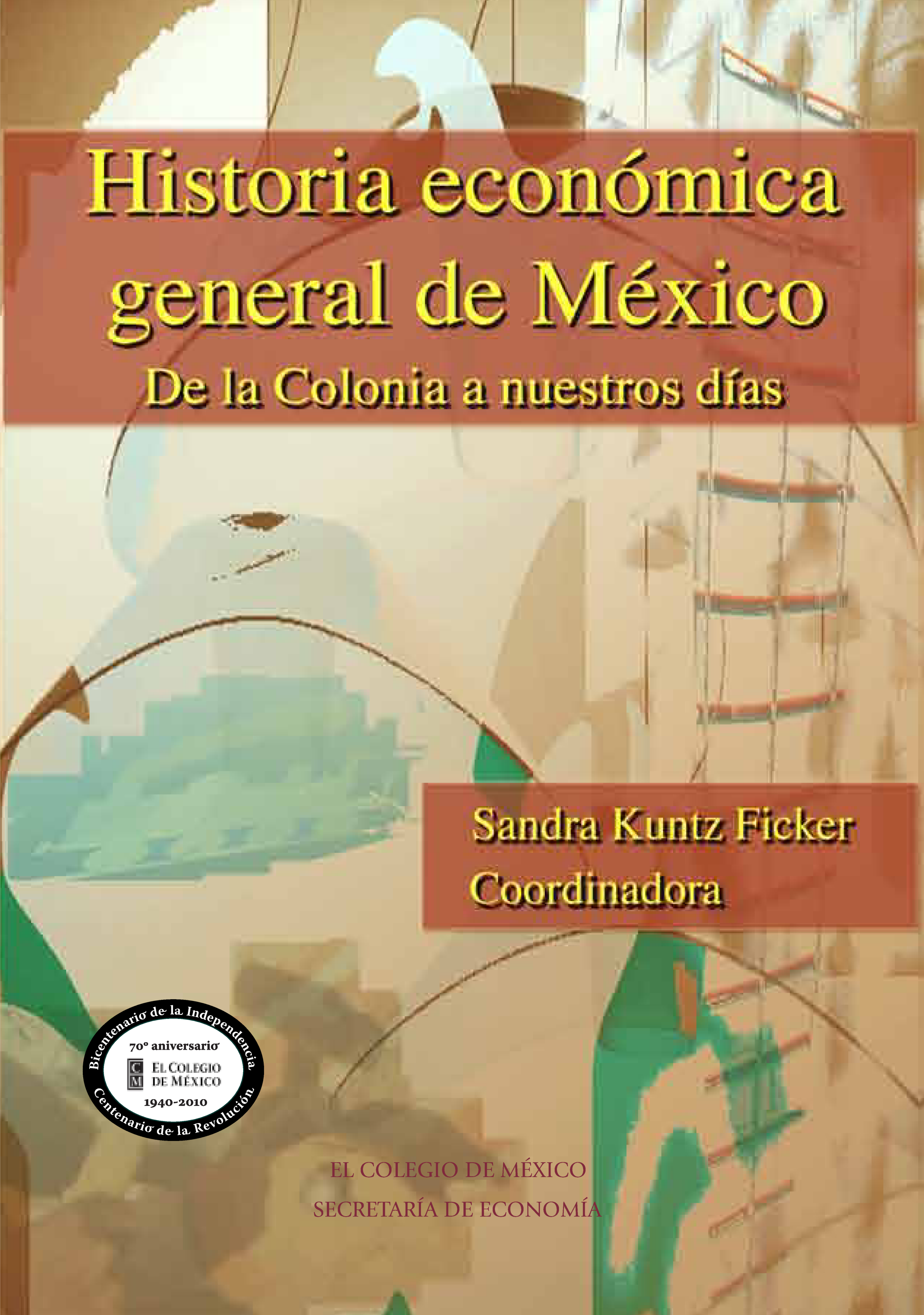


Historia económica general de México

De la Colonia a nuestros días

Sandra Kuntz Ficker
Coordinadora

EL COLEGIO DE MÉXICO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Historia económica general de México
De la Colonia a nuestros días

• EL COLEGIO DE MÉXICO •
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COMISIÓN ORGANIZADORA
DE LAS CELEBRACIONES DEL BICENTENARIO

Historia económica general de México
De la Colonia a nuestros días

Sandra Kuntz Ficker
Coordinadora

Consejo asesor (por periodo):

Bernd Hausberger (1521-1760)
Carlos Marichal (1760-1856)
Sandra Kuntz Ficker (1856-1929)
Enrique Cárdenas (1929-2009)

• EL COLEGIO DE MÉXICO •
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COMISIÓN ORGANIZADORA
DE LAS CELEBRACIONES DEL BICENTENARIO

MÉXICO
2010

330.972
H67331

Historia económica general de México : de la Colonia a nuestros días / Sandra Kuntz Ficker, coordinadora. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México : Secretaría de Economía : Comisión Organizadora de las Celebraciones del Bicentenario, 2010.
834 p. ; 23 cm.

"Consejo asesor (por periodo): Bernd Hausberger (1521-1760), Carlos Marichal (1760-1856), Sandra Kuntz Ficker (1856-1929), Enrique Cárdenas (1929-2009)".

ISBN 978-607-462-138-9

1. México -- Condiciones económicas -- 1540-1810. 2. México -- Condiciones económicas -- Siglo XIX. 3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XX. I. Kuntz Ficker, Sandra, coord.

Primera edición, agosto de 2010

ISBN 978-607-462-138-9

Esta publicación forma parte de las actividades que el Gobierno Federal organiza en conmemoración del bicentenario del inicio del movimiento de Independencia nacional y del centenario del inicio de la Revolución Mexicana.

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

TERCERA PARTE

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES GENERALES

PRÓLOGO

La economía es una actividad en la que nos involucramos a diario todos los individuos. De manera cotidiana, enfrentamos el reto de satisfacer nuestras necesidades y deseos con recursos limitados. Entender cómo se han asignado y modificado esos recursos a lo largo de nuestra historia es un paso fundamental en la tarea de comprender y transformar el presente de México.

Hoy enfrentamos la obligación impostergable de superar diversos retos, algunos derivados de la coyuntura económica en una economía globalizada, y otros más que son estructurales y propios de nuestro país. Recorrer los pasos que ha dado la economía mexicana se vuelve fundamental para entender mejor cómo hemos llegado a donde estamos y cuáles son las claves para trazar el futuro que queremos heredar a las próximas generaciones. El empeño por recuperar la historia como brújula de nuestros días es especialmente oportuno en este año en el que conmemoramos dos siglos del inicio de la Independencia y uno del estallido de la Revolución mexicana.

Por eso, celebro que la Secretaría de Economía y El Colegio de México hayamos sumado esfuerzos para dar vida a esta *Historia económica general de México* que el lector tiene en sus manos. Con esta publicación continuamos la gran empresa que inició don Daniel Cosío Villegas al dirigir la *Historia general de México*: encontrar en el pasado una guía para nuestro país y acercarlo con sencillez al público en general, a todos los mexicanos. Como aquélla, esta obra fue pensada y realizada para que cualquier ciudadano, sin contar con una preparación particular, pueda leerla y apreciarla.

Esta obra es la primera que compila en un solo volumen la historia de la economía nacional desde la Colonia hasta nuestros días. Su realización supuso un ejercicio de periodización de la historia económica de México, que desembocó en la identificación de cuatro grandes etapas: la economía novohispana; la época borbónica y las primeras décadas de vida independiente; el liberalismo mexicano que concluye con la Gran Depresión de 1929, y la economía mexicana del siglo XX. Desde una perspectiva moderna, esta mirada a la historia económica de México incluye elementos que nos permiten una comprensión más completa de nuestro pasado. Y, de forma inversa, el proceso histórico de la economía mexicana nos ayuda a aclarar el panorama de nuestro presente.

En general, los expertos coinciden en explicar el crecimiento económico como producto de un incremento en los factores de la producción, el capital

y el trabajo, o de una mejora en la forma de utilizarlos, ya sea por un aumento en el capital humano o por innovaciones en la tecnología. Sin embargo, éstas son sólo fuentes potenciales de desarrollo que necesitan ser aprovechadas y promovidas por la sociedad. Además de los aspectos estrictamente económicos, en estas páginas encontramos elementos útiles para identificar el papel de factores demográficos, geográficos, culturales, políticos e institucionales que han definido el desempeño económico del país. La *Historia económica general de México* aporta un análisis integral de la forma en la que esos factores han sido aprovechados y contribuye a la reflexión del porqué no hemos alcanzado los niveles de bienestar que necesitamos. En esta obra hay un ambicioso diagnóstico de nuestro pasado, que es imprescindible para que hoy tomemos las mejores decisiones a fin de impulsar el desarrollo económico y social de nuestra nación.

El futuro de México demanda que todos los actores económicos y sociales trabajemos juntos para elevar la productividad de nuestras empresas, la competitividad de la economía y el bienestar de los mexicanos. Para contribuir con ese objetivo, en el gobierno federal estamos promoviendo un conjunto de reformas estructurales que nos permitan superar los obstáculos que por muchos años nos han impedido crecer a tasas más aceleradas. Sabemos que la construcción de un país más desarrollado exige el establecimiento de una economía más competitiva. Por eso, a partir de nuestra experiencia histórica, los mexicanos estamos avanzando hacia la modernización del país.

BRUNO FERRARI GARCÍA DE ALBA
Secretario de Economía

AGRADECIMIENTOS

Esta obra ha sido posible gracias al patrocinio de la Secretaría de Economía y al cobijo y respaldo de El Colegio de México. Deseo agradecer a las autoridades y funcionarios de ambas instituciones el apoyo irrestricto que nos brindaron para su elaboración. En particular, reconozco públicamente el interés que por la realización de este proyecto manifestaron en todo momento los secretarios de Economía que ocuparon la cartera durante la elaboración del libro, Eduardo Sojo, Gerardo Ruiz Mateos y Bruno Ferrari, así como el presidente de El Colegio, Javier Garciadiego. Agradezco asimismo la confianza que depositaron en mí para fungir como su coordinadora general.

Para cumplir la tarea encomendada de la mejor manera posible, invité a tres distinguidos colegas, especialistas reconocidos en distintos periodos de la historia económica de México, para participar en el proyecto como asesores de periodo. Fue así como el consejo asesor quedó integrado por Bernd Hausberger (a cargo del periodo 1521-1759), Carlos Marichal (1760-1856), Enrique Cárdenas (1929-2010), y la autora de estas líneas, quien coordinó el periodo comprendido entre 1856 y 1929, además de la obra en general. Sin el apoyo y la colaboración de estos apreciados colegas este trabajo hubiera sido, sin duda alguna, mucho más arduo. Juntos tomamos decisiones importantes acerca de asuntos que fueron desde los autores participantes hasta los temas y esquemas de investigación, y llevamos adelante dos seminarios de discusión que nos permitieron mejorar en mucho las versiones originales de los trabajos. Los asesores de cada periodo asumieron la responsabilidad directa sobre la estructura y el contenido básico de los capítulos que conforman la parte correspondiente. No obstante, la revisión y armonización del conjunto de la obra fue responsabilidad mía, por lo que asumo las fallas que aún se puedan detectar en el resultado final.

Como mencioné antes, versiones preliminares de los trabajos fueron presentadas y discutidas en dos seminarios que se realizaron en El Colegio de México en noviembre de 2008 y mayo de 2009, respectivamente. En el segundo de estos seminarios invitamos a participar como comentaristas a prestigiados expertos, a fin de beneficiarnos de opiniones a la vez calificadas y externas. La lista de comentaristas invitados habla por sí misma. Los cito en orden alfabético: Carlos Bazdresch, John Coatsworth, Chantal Cramaussel, Eduardo Flores Clair, Leonor Ludlow, Francisco Suárez Dávila, Gabriel Tortella, Kurt

Unger, Guillermina del Valle y Gustavo Vega. A todos ellos agradezco profundamente su generosidad y su buena disposición para contribuir a mejorar nuestro trabajo.

A lo largo de los dos años en los que se llevó a cabo este proyecto, varios asistentes colaboraron en tareas administrativas, organizativas o de apoyo en la investigación. En una primera fase participaron Halina Gutiérrez y Luis Arturo del Castillo; más adelante se incorporó por algún tiempo Saúl Bavines, y en la fase más ardua de la revisión final recibí la ayuda invaluable de Adriana López e Itzel Toledo. Todos ellos hicieron mucho más que cumplir con su trabajo, y merecen por ello un amplio reconocimiento.

Otras personas en El Colegio respaldaron nuestra labor, desde la biblioteca hasta la Unidad de Cómputo, desde la dirección del Centro de Estudios Históricos hasta la Dirección de Publicaciones. En particular, deseo mencionar a Emelina Nava, del Departamento de Sistemas de Información Geográfica, quien elaboró varios de los mapas que se incluyen en esta obra. Para la labor editorial, desde fuera de El Colegio, el apoyo de Antonio Bolívar y su equipo de colaboradores fue fundamental. A todos ellos manifiesto mi más sincero agradecimiento.

SANDRA KUNTZ FICKER
Coordinadora

INTRODUCCIÓN

*Sandra Kuntz Ficker**
El Colegio de México

La obra que el lector tiene en sus manos es el resultado de un proyecto concertado entre la Secretaría de Economía, instancia que patrocinó su realización, y El Colegio de México, que asumió la responsabilidad académica; cuenta con la participación de 28 autores —historiadores, historiadores económicos y economistas— provenientes de distintas instituciones de México y del extranjero. Su propósito es ofrecer una visión histórica integral de la evolución de la economía mexicana, desde la conquista hasta la actualidad, en un libro de lectura accesible, dirigido a estudiantes universitarios y de posgrado y profesores en el campo de las ciencias sociales, así como a lectores informados e interesados en el tema.

Aun cuando esta es la primera historia económica general de México propiamente dicha, existen precedentes significativos para un proyecto de esta naturaleza que no pueden pasarse por alto. Podemos empezar por recordar los trabajos pioneros de Luis Chávez Orozco, Enrique Florescano y Fernando Rosenzweig, quienes en distintos momentos del siglo XX realizaron grandes esfuerzos para promover la publicación de colecciones documentales y fuentes estadísticas que han sido de gran utilidad para los historiadores económicos, además de realizar aportaciones sustantivas a la especialidad. Luego deben mencionarse los significativos avances que se han producido en el estudio de sectores, periodos o temas específicos, en campos como la historia agraria, de la banca, la minería, la fiscalidad, la historia regional y el comercio exterior. La lista de investigadores que se han ocupado de éstos para los distintos periodos históricos es larga y siempre se corre el riesgo de dejar fuera a quienes de ninguna manera se hubiera querido ignorar, por lo que voy a omitirla en esta enumeración. Sin embargo, no quiero pasar por alto algunos esfuerzos específicos de promoción y difusión de las investigaciones en historia económica, que han derivado en publicaciones colectivas, colecciones o revistas de la especialidad. En este terreno merecen una mención

* Agradezco los comentarios de Enrique Cárdenas, Bernd Hausberger, Carlos Marichal y Paolo Riguzzi, tanto a esta introducción como a las conclusiones generales de la obra.

especial Carlos Marichal, Leonor Ludlow, Mario Cerutti, Enrique Cárdenas, María Eugenia Romero Sotelo y, en Estados Unidos, Stephen Haber y John Coatsworth. Todos ellos han estado a la cabeza de grupos de investigación en áreas como la historia empresarial, bancaria y financiera, monetaria, industrial, del pensamiento económico, la historia regional del norte de México, así como de estudios comparativos (sobre todo de México con otros países de América Latina) que han sido de gran importancia para el avance de nuestro conocimiento.

En el ámbito de las publicaciones colectivas, quisiera mencionar algunas que debido a este rasgo son claros antecedentes del proyecto que nos ocupa, aunque a diferencia de él, se trate en esos casos de antologías o colecciones seriales. La primera —en términos cronológicos— es la antología de textos compilada en cinco volúmenes por Enrique Cárdenas, que con el título de *Historia económica de México* publicó el Fondo de Cultura Económica en su colección El Trimestre Económico entre 1989 y 1994. La segunda es la serie de nueve volúmenes coordinada por Leonor Ludlow y Carlos Marichal, resultante de una colaboración entre varias instituciones y que vio la luz entre 1998 y 1999 con el título general de *Lecturas de historia económica mexicana*. La más reciente son los trece tomos de la colección denominada *Historia económica de México* que fueron publicados entre 2004 y 2006 bajo la coordinación general de Enrique Semo. No puede quedar al margen de esta enumeración otro proyecto loable en este terreno, aunque más delimitado en sus alcances temáticos, a saber, los siete volúmenes que publicaron en 1988 la Semip y el FCE sobre la industria paraestatal en México. Resulta claro que, sin todo el trabajo que nos precede y del cual he mencionado apenas algunos ejemplos representativos, este libro no hubiera sido posible.

Los rasgos formales

Una breve descripción de la obra ayudará al lector a familiarizarse con su manejo. El volumen está dividido en cuatro grandes partes, cada una de las cuales corresponde a un periodo de la historia económica del país y fue asesorada por un reconocido especialista en el periodo respectivo. Cada parte abre con un capítulo panorámico, a cargo del asesor del periodo, en el que se exponen las tendencias y los rasgos fundamentales de esa fase histórica, y contiene un número variable de capítulos temáticos. Como su nombre lo indica, éstos abordan aspectos específicos que se han considerado relevantes para caracterizar el periodo en cuestión. Se observará que las partes iniciales son breves, y se van engrosando a medida que se avanza en el tiempo. Ello se debe a circunstancias diversas, entre las cuales debe destacarse el estado de nuestro conocimiento sobre los aspectos económicos de cada periodo y la

creciente diversificación y complejidad que ha adquirido la economía en el último siglo y medio. Se notará, asimismo, que los aspectos tratados en los capítulos temáticos no necesariamente son los mismos de un periodo a otro. Ello es así porque decidimos no privilegiar una perspectiva "sectorial", que diseccionaría la economía en sus sectores principales (agricultura, industria, etcétera) y haría luego un recorrido histórico para rastrear su evolución. En cambio, optamos por un enfoque que en cada etapa otorga preferencia a aquellos aspectos distintivos y fundamentales, sin los cuales no es posible caracterizarla apropiadamente. Dicho enfoque nos ha parecido más flexible y acorde con el objeto de estudio. A partir de este criterio puede explicarse que en la primera parte haya un capítulo sobre la historia económica de la sociedad indígena, y en la última uno sobre el papel de los grupos empresariales, por dar sólo un ejemplo.

Otro rasgo que salta a la vista es que se trata de una obra de carácter colectivo. En comparación con las síntesis elaboradas por una sola persona, un trabajo colectivo posee algunas ventajas notables. Por ejemplo, gracias a ello hemos podido invitar a destacados expertos en cada tema y periodo a exponer lo que sin gran riesgo puede considerarse el "estado del arte" en su campo de especialidad. Como es fácil entender, esto ha permitido agregar una cantidad de conocimientos y un grado de profundidad analítica que difícilmente podría encontrarse en un solo autor para tan largo periodo de estudio. No obstante, tal característica posee también algunas desventajas, o para decirlo más benignamente, algunas consecuencias que algún lector podría considerar como limitaciones. Una de ellas tiene que ver con el grado de armonía y uniformidad en el conjunto que es posible alcanzar en una obra de esta naturaleza. Al comenzar nuestro proyecto establecimos algunos lineamientos básicos que todos los autores debían tomar en cuenta en la elaboración de sus textos. Se revisaron y discutieron los esquemas propuestos por los autores para cada capítulo, y se modificaron para acercarlos lo más posible a los objetivos deseados. Después, se llevaron a cabo dos seminarios para discutir versiones sucesivas de los trabajos, uno de ellos cerrado —restringido a los autores— y otro abierto, es decir, con la participación de comentaristas externos y la asistencia de público interesado. En cada ocasión se hizo hincapié en la importancia de uniformar criterios, destacar ciertos temas y ofrecer líneas interpretativas claras para la mejor comprensión y seguimiento de la obra. Este esfuerzo produjo resultados notables en ciertos aspectos, como el trazado de algunos hilos conductores a lo largo de toda la obra, pero también mostró los límites de la uniformidad posible. Esta fue, como se expondrá en seguida, una de varias renuncias que debimos hacer en el proceso de elaboración del libro.

En efecto, la primera renuncia que impuso la fuerza de los hechos fue a la uniformidad interpretativa del conjunto. La aspiración inicial de que la obra

destacara los consensos historiográficos fundamentales tuvo que ser abandonada tempranamente, debido a que en muchos ámbitos esos consensos simplemente no existen o han sido puestos en cuestión por corrientes u opiniones divergentes. No fue una renuncia dolorosa, si se piensa que gracias a ella fue posible reflejar en toda su riqueza interpretaciones y debates que están abiertos en nuestra disciplina y que no pueden darse por concluidos en forma voluntarista, sólo porque hayamos decidido hacer un alto para ofrecer esta síntesis general. Aunque más adelante me referiré a algunos de estos debates, por el momento cabe destacar que, a cambio de una interpretación única y armoniosa que recorriera toda la obra, decidimos solicitar a los autores hacer explícitas, cuando las hubiera, las diferentes posturas acerca de algún fenómeno o periodo histórico y asentar, de ser el caso, su propia adscripción a alguna de ellas. De esta manera, lo que en un primer momento apareció como la imposibilidad de conciliar todos los puntos de vista historiográficos, se convirtió en lo que, creo, constituye una visión mucho más fresca y dinámica de lo que sabemos acerca de la historia económica del país.

La segunda renuncia, menos placentera pero igualmente obligada, fue al deseo de abarcar todos y cada uno de los aspectos relacionados con el desenvolvimiento económico de México. Algunos detalles se dejaron de lado sin mucho dolor, a sabiendas de que su significación económica era pequeña, indirecta o de corto plazo: el establecimiento de dependencias de gobierno, la expedición de leyes de vigencia breve, la actuación de ciertos personajes o los pormenores de algún evento particular. Muchos de ellos debieron omitirse por razones de espacio: de por sí largo, este volumen no podía albergar *todo* lo que se relacionaba con la economía mexicana a lo largo de 500 años. Otras renuncias dependieron estrictamente de los balances particulares que los autores hicieron acerca de la importancia de determinados eventos o procesos, y en este terreno se vislumbra el límite natural de las directivas que los coordinadores podían imprimir sobre cada uno de los capítulos. Vienen a la mente temas como la expropiación petrolera y la reforma agraria del periodo posrevolucionario, fenómenos que quizá podrían haberse tratado en forma más amplia. En particular, se hizo evidente para quien esto escribe que las prioridades de los especialistas del periodo más reciente son, entendiblemente, distintas a las de los historiadores económicos propiamente dichos, quienes abordamos el presente como el resultado de un proceso histórico de largo plazo.

Mención aparte merecen las ausencias que tienen que ver con baches, a veces verdaderas lagunas, en nuestro conocimiento sobre algunos temas de gran importancia. Uno de ellos es el de la educación, o lo que con mayor precisión ha recibido el nombre de "capital humano". En las décadas recientes, investigadores de muchas partes del mundo han descubierto y reconocido la importancia de la educación en el crecimiento económico de las nacio-

nes, y han empezado a profundizar en este fenómeno con el fin de dilucidar qué niveles y tipos de educación resultan de particular importancia para explicar el crecimiento, y si sus efectos son perceptibles en el corto, mediano o largo plazos (véase, por ejemplo, Núñez y Tortella, 1993). Desafortunadamente, detectamos un pronunciado rezago en el estudio de este tema con una perspectiva de largo plazo para el caso de México. Por esta razón, aunque el asunto se menciona en varios capítulos, no ha podido ser abordado sistemáticamente en este volumen. Otra ausencia temática notable es la de los medios y tecnologías de comunicación, cuyo despliegue en las últimas décadas ha sido a todas luces un componente fundamental del proceso que ha llevado a la economía mundial a un nivel de integración sin precedentes, conocido como globalización. Pese a que existen interesantes estudios sobre el tema desde una perspectiva sociológica, cultural o política, no encontramos un especialista que ofreciera un acercamiento al problema desde el enfoque de la historia económica y con una perspectiva de largo plazo. Entendemos que éstas y otras carencias abren una agenda de investigación que merece ser explorada por los investigadores jóvenes, y confiamos en que en una próxima edición de este volumen se hayan superado las lagunas que actualmente existen en la especialidad. En fin, cabe hacer notar que esta obra terminó de escribirse a mediados de 2009, y que en ciertos casos la información disponible sólo llegaba hasta algún momento anterior. Esto significa que los autores de la última parte no siempre han podido hacerse cargo de la más reciente crisis económica que ha padecido nuestro país, y mucho menos valorar sus alcances y consecuencias en el corto y mediano plazos.

Antes de pasar a otro tipo de asuntos, quisiera mencionar distintos rasgos formales de la obra que el lector puede encontrar de interés. Uno de ellos es que, para aligerar la lectura, tomamos la decisión de reducir al mínimo las menciones de las fuentes utilizadas, e introducirlas en el texto en vez de hacerlo en notas a pie de página. En cambio, con el propósito de ofrecer una guía para profundizar en los temas tratados, al final de cada capítulo hemos incluido una lista de referencias y bibliografía, que incluye tanto las obras mencionadas por los autores en el texto como algunas recomendaciones de lectura que han juzgado de interés. Finalmente, consideramos que para un lector informado pero no adiestrado en este campo del conocimiento, la jerga económica puede resultar un obstáculo que desaliente la lectura. Hemos tratado de sortear este escollo de dos maneras: por un lado, en el cuerpo de los capítulos los autores han introducido definiciones (al pie de la página) sobre aquellos términos propios de su tema y periodo que se encuentran estrechamente vinculados con el contexto discursivo de cada capítulo en particular. Por otro, hemos incluido al final de la obra un glosario que incorpora los conceptos empleados en el libro y que, por ser de uso frecuente en la historia económica, creemos de utilidad general. Confiamos en que, arma-

da con estas herramientas básicas, cualquier persona interesada podrá seguir el hilo de la lectura sin dificultad.

La periodización

Como todos sabemos, una periodización consiste en una serie de cortes temporales establecidos analíticamente para poder distinguir entre varias épocas o, para usar una expresión menos enfática, entre varias fases de la historia. Las periodizaciones contienen elementos de significación histórica general, otros asociados con cada disciplina y otros más relacionados con aquellos aspectos que se desea destacar en un acercamiento o interpretación particular. No existe una regla que estipule cómo deben jerarquizarse estos criterios, y todas contienen por ello cierto grado de subjetividad o, si se quiere, de arbitrariedad, de modo que las líneas temporales suelen combinarlos de maneras más o menos afortunadas. Ninguna es siempre consistente ni absolutamente sólida, y por ello puede ser objeto de críticas de quienes sostienen criterios, interpretaciones o preferencias historiográficas distintas. En mi opinión, una periodización es apropiada si permite caracterizar mejor una época a partir de sus rasgos distintivos y originales o, más precisamente, si refleja de manera razonable las tendencias de largo plazo y establece cortes pertinentes en la dimensión que constituye el objeto de estudio de su disciplina. Ni los cortes ni las continuidades son absolutos, ni siquiera inmediatamente perceptibles: son un mero instrumento que permite al historiador manejar en forma más simple y coherente largos periodos. Así, por ejemplo, de ninguna manera debe entenderse que el tránsito de un periodo a otro representa una ruptura completa con el anterior y la implantación de un orden enteramente nuevo, lo cual sería prácticamente imposible si nos seguimos refiriendo a la historia de un mismo país. Lejos de ello, cada periodo guarda elementos de continuidad respecto al que le precede, e introduce elementos de ruptura que lo distinguen, en algún aspecto sustancial, del anterior.

La cronología más esperada en una historia general de México habría sido aquella que encontrara como hitos la Independencia y la Revolución mexicana. No habría nada de erróneo en ello, pero tampoco nada de original, ni siquiera un intento por adaptar los cortes temporales al objeto de estudio, que no es la política o las instituciones, sino la economía mexicana. Por esta razón, y a sabiendas de que puede haber desacuerdo con este criterio, nos ha parecido pertinente proponer una línea temporal distinta, que atienda a los procesos y ritmos propios del desenvolvimiento económico, que no son los mismos que los políticos, y permita identificar tanto las grandes líneas de continuidad como los puntos de ruptura más perceptibles en ese ámbito. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que los procesos económicos

difícilmente pueden "fecharse" con precisión, de manera que los años que a veces se introducen en los títulos deben considerarse como aproximaciones al momento histórico en el que tuvieron lugar ciertos fenómenos o procesos. Nuestra línea de tiempo contempla, así, un primer periodo que abarca buena parte de la época colonial, desde la conquista hasta mediados del siglo XVIII; un segundo periodo que va de alrededor de 1760 a 1856, comprendiendo desde las reformas borbónicas hasta la víspera de las reformas liberales; un tercer periodo que arranca con éstas y concluye con la gran crisis internacional de 1929, y un último periodo que se ocupa del siglo XX "dilatado", que arranca en 1929 y desemboca en el comienzo del tercer milenio.

La primera etapa, de, digamos, 1521 a 1760, es aquélla en la que se establecieron y consolidaron los rasgos productivos, las estructuras económicas y muchos de los arreglos sociales e institucionales que rompieron con la sociedad prehispánica y que habrían de perdurar por varios siglos. Si bien algunos de ellos se transformaron a mediados del siglo XVIII, otros mostraron una larga resistencia, manteniéndose mucho después del corte temporal introducido por nuestra propia periodización, pero también del corte impuesto por la guerra o la consumación de la Independencia. El amplio predominio de la agricultura, la centralidad de la minería, las bases institucionales que determinaron una desigual distribución de la propiedad y de la riqueza, así como de los derechos y oportunidades; todo ello se estableció en los dos siglos y medio que sucedieron a la conquista.

Dentro de esta continuidad de largo plazo en ciertos rasgos estructurales e institucionales, encontramos un elemento de ruptura significativo a partir de 1760, cuando Carlos III llevó a sus últimas consecuencias el reformismo impuesto desde principios del siglo por la dinastía de los Borbones en el imperio español. Las llamadas reformas borbónicas buscaban transformar la organización de las colonias para beneficio de la metrópoli, para lo cual se juzgó necesario promover el sector minero, crear un sistema más eficiente de recaudación fiscal, reducir el poder de ciertas corporaciones e iniciar una paulatina liberalización del comercio, marcando el principio del fin del mercantilismo español en esta parte de su imperio. En algunos casos las reformas refuncionalizaban el orden colonial original; en otros lo modificaban. Pese a que su efecto positivo o negativo sobre la economía novohispana es materia de debate, muchos elementos del orden resultante sobrevivieron a la independencia y pasaron a formar parte del marco institucional que definiría el curso de la economía mexicana hasta mediados del siglo XIX. No era tanto que el recién surgido Estado nacional se negara a romper con el pasado, sino que, en las difíciles circunstancias creadas por la debilidad del nuevo Estado y la fragmentación territorial, no era capaz de hacerlo.

Otro elemento que da coherencia al segundo periodo de la historia que aquí se narra se relaciona con las tendencias generales de la economía. En

efecto, pese al auge minero de fines del siglo XVIII, existe cierto consenso en que sus últimas décadas atestiguaron el comienzo de una pronunciada tendencia declinante en el ciclo económico, la cual habría de extenderse hasta la segunda mitad del siglo XIX. La propia minería entró en una fase de rendimientos decrecientes, mientras que el resto de la economía, y en particular la agricultura, padecía por el atraso tecnológico y una baja productividad que condenaban a la población a padecer crisis periódicas de subsistencia. La guerra de Independencia y sus secuelas no hicieron sino reforzar estos rasgos, en virtud del severo debilitamiento del aparato estatal y de la fragmentación del territorio, entre otros factores que agudizaron las tendencias recesivas del ciclo económico y contrarrestaron los impulsos favorables a la recuperación durante varias décadas.

El tercer periodo arranca con el ciclo de cambio institucional abierto por la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, inaugurando un orden liberal que, en el curso de las siguientes décadas, transformó de manera desigual, pero no por ello menos visible, las condiciones institucionales de la organización económica, la distribución de la propiedad y la definición de los agentes económicos, privilegiando la iniciativa individual y la propiedad privada. En forma no menos dramática, estas leyes desafiaron muchos de los rasgos corporativos que habían caracterizado a la sociedad mexicana y, junto con otras promulgadas más tarde, aceleraron el tránsito de una economía de antiguo régimen a una sustentada en el crecimiento económico moderno. Aunque la transformación no fue inmediata —debido a que las circunstancias políticas impidieron temporalmente la aplicación del nuevo marco legal—, no cabe duda de que se abrió entonces una nueva etapa en la historia económica del país. Al desembocar, conforme a sus propias tendencias, en una mayor integración con la economía internacional y en la adopción de un modelo de crecimiento liderado por las exportaciones, se conformó a partir de entonces un orden económico muy distinto al heredado de la Colonia, aunque con algunos rasgos de continuidad que todavía no pudieron superarse.

No se puede negar que la Revolución mexicana y en particular la Constitución de 1917 sacudieron este orden en el terreno de las instituciones y de las relaciones de poder (incluidas, en parte, las de poder económico). Sin embargo, el hecho de que la materialización de los preceptos del nuevo orden constitucional se haya postergado —a veces por varios lustros—, marcó una continuidad que se vio reforzada por el fenómeno, aún más significativo, de que los rasgos estructurales de la economía y el modelo de crecimiento no se transformaron como resultado de ese acontecimiento social. Antes bien, podría decirse que la transición al crecimiento económico moderno pudo completarse en parte gracias a la eliminación de algunos de los elementos más arcaicos de la economía mexicana —como el peonaje por deudas—, que la Revolución hizo posible. En cambio, en términos del

desenvolvimiento de ésta, la ruptura con el periodo anterior fue más bien impuesta, de manera abrupta y tajante, por la Gran Depresión de fines de 1929, que no sólo produjo una transición hacia un modelo de crecimiento liderado por la industria y orientado al mercado interno, sino que aceleró la materialización —y acaso promovió la radicalización— de los cambios legales previstos en la Constitución.

La crisis de 1929 abre el cuarto y último periodo considerado en esta obra, que se ha designado como "el dilatado siglo XX", puesto que comprende el primer decenio del siglo XXI. Se trata de una etapa caracterizada por la consolidación del crecimiento económico moderno, que completó en forma definitiva los cambios estructurales iniciados en el periodo anterior (como la industrialización y la urbanización). En ella, la economía mexicana transitó por dos modelos de crecimiento: uno, que prevaleció hasta inicios de la década de 1980, de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con fuertes rasgos de proteccionismo e intervencionismo estatal; el otro, desplegado a partir de mediados de esa década y vigente hasta el día de hoy, de liberalización y desregulación económica y con una creciente participación en la economía global. De esta manera, tanto el llamado "crecimiento hacia dentro" como la ruptura con ese modelo y las reformas estructurales de los años recientes se abordan en cada capítulo de la cuarta parte con una perspectiva de largo plazo, que permite estudiar ese proceso tanto en su dimensión histórica como en sus resultados e implicaciones actuales.

ALGUNOS HILOS CONDUCTORES Y EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

Entre las consecuencias de que la obra esté compuesta de capítulos elaborados por autores distintos se encuentra la posibilidad de empalmes temáticos, así como de equilibrios diversos en relación con los temas que se consideran relevantes. No obstante, como se mencionó ya, hemos procurado establecer ciertas líneas y parámetros de análisis comunes, que, en medio de las diferencias perceptibles, permiten rastrear algunos hilos de continuidad en la lectura, de manera que un lector con intereses específicos podrá hacer un seguimiento de estos temas en distintos capítulos que abarcan todo el periodo de estudio. Entre las preocupaciones reiteradas se encuentran, por ejemplo, las que nos llevan a inquirir acerca del desempeño de la economía mexicana y su crecimiento a largo plazo, así como sobre el papel de la dotación de recursos naturales, en particular los minerales, en el desarrollo del país, y de los "ciclos" de productos (la plata, el petróleo) que han condicionado fuertemente la orientación del desarrollo y las políticas públicas. Otros temas comunes son el cambio demográfico, las conexiones de México con el mun-

do exterior, su comparación con otros países, y la evolución de los sectores público y privado de la economía. Un asunto importante y recurrente es el del desarrollo de los mercados y su grado relativo de integración o fragmentación en los distintos periodos históricos. Esta problemática fue introducida hace 30 años en el debate latinoamericano por Carlos Sempat Assadourian (véase Assadourian, 1979, 1982) al plantear el papel del sector minero colonial que, lejos de actuar sólo como proveedor de metales para la metrópoli, cumplía una función económica dinamizadora en la articulación de circuitos mercantiles internos. Su tratamiento se ha extendido al siglo XIX, cuando el país enfrentaba el reto de conformar un mercado interno de alcance nacional. El problema se vincula, a su vez, con el de la geografía económica y los sistemas de transporte, de particular importancia en un país de orografía compleja y ausencia virtual de ríos navegables. En fin, para cerrar esta breve reseña de temas digamos que, aunque ésta no es una historia social y no pretende por ello ahondar en esa dimensión del desarrollo, cuando es oportuno se abordan cuestiones relativas a las relaciones de trabajo, los salarios, la desigualdad y la pobreza, así como al impacto social de los patrones de crecimiento o de las políticas públicas.

Mención aparte merece un hilo conductor que ha recibido especial atención en este volumen. Me refiero al marco institucional y, en general, al problema de las instituciones, que constituye una dimensión de análisis especialmente apropiada para un estudio de largo plazo y para economías que no se ajustan plenamente a los patrones que han seguido los países líderes en el proceso de desarrollo económico. Debido a que ofrece un enfoque teórico útil para nuestro objeto de estudio, quisiera explicar brevemente en qué consiste este acercamiento y por qué hemos considerado importante destacarlo a lo largo de esta obra.

En las décadas recientes, el desarrollo de una vertiente analítica denominada nueva economía institucional (NEI) ha obligado a los estudiosos en el área de las ciencias sociales a revalorar la importancia de las instituciones para la orientación y el desempeño de las economías. La NEI ha aportado elementos fundamentales para entender un mundo real que claramente no opera bajo los supuestos estilizados de la teoría económica neoclásica (mercados perfectos, sujetos maximizadores del beneficio privado, etcétera), y su capacidad explicativa se amplifica a medida que nos distanciamos de la sociedad actual, es decir, cuando nos ocupamos de la historia. Esta teoría nos ayuda también a entender por qué arreglos institucionales, que son ineficientes desde el punto de vista económico o que incluso empeoran en forma considerable el funcionamiento de la economía, pueden persistir a lo largo del tiempo. La razón puede radicar en el hecho de que esos arreglos favorezcan al grupo en el poder o a una coalición de intereses que se beneficia de su mantenimiento. Así, la también llamada nueva teoría institucional ofre-

ce, para los fenómenos económicos, elementos de explicación que se encuentran fuera del ámbito estrecho de la economía, y en esa medida enriquecen nuestro horizonte interpretativo (North, 1984).

De acuerdo con esta teoría, y en la definición que ofrece Douglass North, las instituciones son las "reglas del juego" que norman y moldean el comportamiento de los actores económicos (North, 1993: 14).[1] Pueden ser formales (como las leyes, códigos y reglamentos) o informales (como las tradiciones, los valores y los códigos de conducta). Todas ellas crean un marco de incentivos y oportunidades para la acción, y condicionan las decisiones que toman los individuos. En la medida en que estas decisiones se relacionan con el campo económico (como el uso del tiempo, la inversión, el ahorro, el giro de ocupación y un largo etcétera), tienen consecuencias e implicaciones económicas. Algunas instituciones favorecen un buen desempeño económico, como aquellas que promueven la inversión o el uso productivo del tiempo; otras propician un pobre desempeño, como las que fomentan el gasto improductivo o la corrupción. Muchas reglas cambian continuamente; otras permanecen por largos periodos, pero ni el cambio ni la permanencia garantizan que el conjunto de reglas resultante sea conveniente para el crecimiento.

En el caso de México, algunas instituciones han tenido un impacto profundo sobre el desenvolvimiento económico secular. Sin asumir grandes riesgos, es posible mencionar al menos tres instituciones de la época colonial que tuvieron consecuencias profundas y de muy largo plazo sobre la organización de la economía mexicana: el pueblo, la hacienda y el trabajo forzado. Ocupémonos brevemente de cada una de ellas para aclarar la cuestión.

Como explica en su capítulo Hausberger, los pueblos de indios surgieron desde mediados del siglo XVI de los señoríos indígenas preexistentes, que eran reubicados y congregados para concentrar a los sobrevivientes de la despoblación y asegurar la custodia de la Corona. Como afirma Felipe Castro, el pueblo constituía "el horizonte de las actividades económicas de la mayor parte de los indios". Los pueblos disponían de tierras y gobierno propio, y de formas peculiares de acceso a los recursos que reforzaban su carácter comunitario e inhibían la iniciativa autónoma de sus miembros. Gran parte de la supervivencia se garantizaba con los recursos y la producción para la autosubsistencia dentro de las propias comunidades. Aun así, desde muy temprana fecha, éstas debieron mantener una relación más o menos continua con

[1] Como se aprecia, esta definición de instituciones difiere del uso habitual que se le da al término, y que correspondería más bien a la noción de "organización" u "organismo" dentro de la terminología neoinstitucional. De acuerdo con ésta, mientras que las instituciones son las reglas del juego, los organismos u organizaciones son el espacio de interacción en el cual aquéllas adquieren vigencia. Así, por ejemplo, el proceso de enseñanza-aprendizaje sería la regla del juego del organismo que conocemos como escuela. No debe pasarse por alto esta diferencia incluso si, en la práctica, suele designarse a la institución de la misma forma que a su materialización en un organismo particular.

la economía de mercado, en la que vendían sus productos o su fuerza de trabajo para obtener los ingresos monetarios necesarios para el pago del tributo o de las aportaciones a las cajas de comunidad. Con modificaciones derivadas de las condiciones generales del país, y a partir de cierto momento bajo el asedio de la legislación impuesta por el orden liberal y la amenaza que significaba la expansión de las haciendas, esta institución (es decir, el conjunto de normas y derechos de propiedad materializado en los pueblos) sobrevivió hasta el siglo XX.

Por otra parte, la hacienda apareció desde fases tempranas del régimen colonial, y se consolidó a partir de la crisis y reestructuración del reino que tuvo lugar hacia mediados del siglo XVII. Se formó por la ocupación de tierras vacantes, particularmente tras la crisis demográfica que siguió a la conquista, o gracias a las ventas o a las concesiones (mercedes) que realizaba la Corona. Las haciendas consistían en vastos terrenos que con frecuencia se utilizaban sólo parcialmente, y dentro de los cuales se cultivaba para la autosubsistencia y en ocasiones —en medida variable según su ubicación y las circunstancias del momento— para el mercado. Estas propiedades sobrevivieron, a menudo en pugna por los recursos con los pueblos y no pocas veces expandiéndose a expensas de ellos, a lo largo del siglo XIX y principios del XX, hasta que fueron liquidadas por la Reforma Agraria en la década de 1930.

Las coacciones extraeconómicas relacionadas con la fuerza de trabajo también encuentran sus raíces en el periodo colonial. Los propietarios de haciendas utilizaban dos tipos de mano de obra: por un lado, trabajadores temporales que percibían un salario (frecuentemente los mismos habitantes de los pueblos) y por otro, trabajadores fijos atraídos con adelantos de dinero que luego eran retenidos por medio de las deudas. Independientemente de la efectividad de este mecanismo extraeconómico de control sobre la fuerza de trabajo o de la frecuencia con que en los hechos se hiciera cumplir, en él se encuentra el origen de la institución del peonaje por deudas que, de una u otra forma y con distinta intensidad según las circunstancias y el lugar, sobrevivió en el medio rural mexicano hasta la Revolución. Asimismo, aun sin considerar toda una serie de trabas legales que durante la Colonia actuaban contra la plena incorporación de los indígenas a la actividad económica, este solo elemento constituía un pesado lastre que impedía el mejoramiento en las condiciones de vida y frenaba la movilidad social.

Para decirlo con mayor precisión, en el lenguaje de la NEI la hacienda y el pueblo eran organizaciones u organismos en los cuales se materializaba una serie de instituciones formales e informales cuyos componentes podían modificarse a lo largo del tiempo. Involucraban leyes y derechos de propiedad (instituciones formales) tanto como costumbres arraigadas, códigos morales de comportamiento y tradiciones (instituciones informales). Por su parte, la coacción extraeconómica del trabajo o el peonaje por deudas, arre-

glos laborales que pueden definirse con toda propiedad como instituciones en términos de la NEI, eran también en sí mismos una conjunción de reglas formales e informales, pues en ciertos periodos se encontraban contemplados en la legislación, al mismo tiempo que formaban parte de una "economía moral" (con normas no escritas) de reciprocidad subyacente en las relaciones entre patrones y trabajadores en el ámbito de la hacienda.

Puede vislumbrarse de qué maneras este conjunto de instituciones marcó la estructura y las características del sector agrario, por mucho el principal de la economía mexicana hasta mediados del siglo XX, y en esa medida condicionó también la orientación y el desempeño de ésta durante varios siglos. El binomio hacienda-pueblo obstaculizó la formación de un mercado de tierras, y sujetó el principal recurso disponible (la tierra) a mecanismos informales de posesión y a patrones de concentración e inmovilidad que inhibieron el desarrollo productivo, el avance tecnológico y la producción para el mercado. Por su parte, los mecanismos morales y legales que sujetaban la fuerza de trabajo por medios extraeconómicos frenaron la formación de un mercado laboral, en el que el salario de los trabajadores se estableciera conforme a su escasez relativa o a su productividad marginal. En una suerte de simbiosis perversa, ese binomio contribuyó a generar los peores resultados posibles, por lo menos económicos —pero acaso también en términos sociales. Tanto la hacienda como el pueblo disponían de una amplia franja de subsistencia que hacía superflua la participación en la economía mercantil, pero por lo mismo desalentaba la producción con fines comerciales. Competían por la tierra y otros recursos, lo cual creaba tensiones y contradicciones que a veces estallaban en forma violenta, pero se complementaban en muchos aspectos, facilitando la permanencia y desalentando el cambio. La hacienda podía recurrir a la reserva laboral que ofrecían los pueblos circundantes para satisfacer sus necesidades extraordinarias de fuerza de trabajo con un mínimo desembolso monetario y un máximo de flexibilidad; los habitantes de los pueblos podían acudir esporádicamente a la hacienda para completar sus mínimas necesidades sin tener que abandonar su comunidad en busca de un trabajo asalariado. Por si fuera poco, los mecanismos coercitivos de atracción y retención de la mano de obra "contaminaban" otros sectores —aunque a veces se encontraban ya de alguna forma presentes en ellos—, de manera que aun en las grandes empresas mineras del siglo XIX se veían tiendas de raya y trabajadores endeudados.

En este terreno, la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) fue más poderosa que cualquier cambio en las instituciones formales, y sólo la ruptura violenta provocada por la revolución de 1910 permitió transformar la estructura de la propiedad y las condiciones laborales en el campo. A partir de entonces se inició la liquidación de la hacienda y del peonaje por deudas y otras formas coercitivas de control de la mano de obra. No obstante, aun

entonces hubo reminiscencias de las arcaicas instituciones coloniales, de manera que la reforma agraria contempló, particularmente en su fase cardenista, una forma de propiedad colectiva, el ejido, que volvió a colocar recursos productivos al margen del mercado y de los derechos de propiedad privada, poniendo a sus usufructuarios en estrecha dependencia respecto al Estado. En este sentido, las reglas del juego impuestas en el medio rural durante la época colonial sólo desaparecieron por completo en la década de 1990, cuando se establecieron plenos derechos de propiedad privada sobre la tierra.

He mencionado estos casos debido a su carácter paradigmático y a su prolongada presencia en la economía mexicana, pero es preciso reiterar que muchos otros factores institucionales han condicionado el desempeño de aquélla, incluso si no han sido tan visibles o tan perdurables. Ofrezco solamente algunos ejemplos para estimular la imaginación del lector. La definición de la religión católica como oficial en la Constitución de 1824 y la prohibición explícita de cualquier otro credo configuró un grave obstáculo para la inmigración de ciudadanos europeos o estadounidenses no católicos al menos hasta 1857, apartando a México de la trayectoria de otros países del continente en este aspecto. Una legislación bancaria restrictiva expedida a fines del siglo XIX inhibió la multiplicación de organismos financieros y propició la concentración del crédito en un pequeño grupo de empresarios-financieros que se benefició directamente de esta circunstancia, reduciendo en forma drástica la disponibilidad de recursos para la inversión en el resto de la sociedad. El fuerte intervencionismo estatal que emergió de la Constitución de 1917 desembocó en la creación de un amplio sector público de la actividad económica que dio lugar a monopolios que no requerían ser competitivos o eficientes para obtener rentas. En la medida en que éstas se repartían entre las partes involucradas (la alta burocracia de las empresas, los sindicatos y el Estado), se produjo un interés por reproducir una situación dañina para el desempeño de la economía. En fin, incluso en épocas en que se han perfeccionado los derechos de propiedad, la corrupción y las fallas en el funcionamiento del aparato judicial, entre muchas otras, hacen que los riesgos de ciertas inversiones sean en extremo elevados y que esos derechos no se encuentren plenamente garantizados para todos los individuos.

Como se ha podido observar, lidiar con instituciones formales, es decir, aquellas que se han codificado en leyes y normas escritas, y sus posibles efectos sobre el desempeño económico, es mucho más sencillo que abordar las instituciones informales, como los valores y las costumbres, cuya importancia no puede pasarse por alto, pero cuya incidencia sobre la actividad económica es difícil de sopesar. Lo que es más, muchas instituciones importantes para el desempeño de la economía son en realidad conjuntos de reglas formales e informales, es decir, de aspectos legislados y otros resultantes de la tradición o de los usos imperantes. Cualquier agenda de investigación para

el futuro debería incluir esta dimensión del problema, que involucra un mayor desarrollo del trabajo interdisciplinario y la confluencia de campos de investigación aparentemente tan distantes como la historia económica y la historia cultural.

El contenido de la obra

Como se ha dicho antes, cada una de las cuatro partes que componen este volumen se abre con un capítulo introductorio panorámico, que intenta capturar la evolución básica y los aspectos más importantes del periodo en cuestión. Así, en el primero de ellos (capítulo A), Bernd Hausberger ofrece una caracterización general del periodo colonial desde la conquista hasta mediados del siglo XVIII. Explica cómo, a pesar de que los conquistadores buscaron reproducir la sociedad señorial de la que provenían, sus necesidades de abastecimiento y sobrevivencia los obligaron tanto a preservar ciertos aspectos de la economía indígena que los proveía de alimentos, como a organizar un sector exportador que les permitiera encauzar recursos para la Corona e importar todo lo que no había en el espacio novohispano. Por cuanto este sector giraba en torno a la producción de plata, ello condujo a la formación de circuitos mercantiles internos y promovió una dinámica económica propia. Todo esto ocurrió en el marco de un orden monárquico que buscaba la centralización de su poder, con una política que se ha caracterizado como un absolutismo temprano y que colocaba a Nueva España en el contexto de un imperio y de un sistema económico que rebasaba sus propias fronteras. Este orden inicial se vio sacudido por la crisis del siglo XVII, y su resultado fue la reestructuración de los términos del vínculo colonial en el sentido de una mayor autonomía y más acceso a posiciones de mando para los grupos locales, fenómenos que encontrarían un límite y serían en parte revertidos con las reformas borbónicas de mediados del siglo XVIII.

Los otros tres capítulos que componen esta parte profundizan en distintos aspectos de la sociedad colonial. En el primero, Felipe Castro recupera la diversidad de lo que, con afán de simplificación, hemos llamado la "economía indígena", y busca introducir matices en la percepción uniformadora y reduccionista que de ella se suele tener. Destaca la variedad regional que existía en los patrones de asentamiento, organización y especialización productiva, así como los cambios que se produjeron a lo largo del tiempo como resultado, entre otros factores, de la caída demográfica en la segunda mitad del siglo XVI y la recuperación que comenzó a mediados del XVII. Junto a la institución predominante de los pueblos, el autor rastrea la presencia de indígenas en la vida mercantil, en la minería, en las actividades urbanas y en los oficios, que tuvo lugar pese a las restricciones que les imponían las condicio-

nes de una sociedad estamental y al mismo tiempo colonial. Valora la contribución fiscal de la población indígena y el deterioro económico que padeció a partir de mediados del siglo XVIII, como consecuencia de la expansión de las haciendas, la confiscación, por las autoridades virreinales, de los bienes de comunidad y la acentuación de la desigualdad. En el capítulo 2, Brígida von Mentz profundiza en el estudio del sector que actuó como motor de crecimiento de la economía colonial, eje de la economía monetaria y enlace fundamental con el exterior: la minería de la plata. Muestra cómo el papel dinamizador de este sector se extendió a las actividades agroganaderas y al comercio, e incluso a algunas actividades de carácter artesanal, pero no favoreció el despliegue de otros procesos productivos que hubieran implicado el desarrollo de capacidades y tecnologías propias en Nueva España, pues ello contrariaba los intereses metropolitanos. Finalmente, la autora analiza los efectos que sobre la salud de los trabajadores y el medio ambiente tuvo la producción minera. El capítulo 3, a cargo de Manuel Miño, cierra esta parte. En él se aborda el estudio de las concentraciones poblacionales urbanas y semiurbanas durante la época colonial, y particularmente su papel económico en el contexto de una sociedad preindustrial, que consistió en dar abrigo a actividades artesanales, comerciales y de servicio, y asiento a las dependencias de administración y gobierno. Analiza la conformación del ámbito urbano, su dinámica demográfica y ocupacional, así como el proceso mediante el cual las ciudades y pueblos actuaron como ejes articuladores del espacio económico novohispano, tanto en su calidad de mercados como de centros de concentración y redistribución de la producción agropecuaria.

La segunda parte abre con una visión panorámica a cargo de Carlos Marichal (capítulo B). En él se plantean los agudos contrastes que caracterizaban la economía colonial en la segunda mitad del siglo XVIII: una economía de antiguo régimen en la que la opulencia creada por la riqueza minera ocultaba la profunda desigualdad, el atraso tecnológico, el estancamiento salarial, el declive económico y las devastadoras crisis agrarias que agobiaban a la población. En seguida aborda el proceso de Independencia y sus secuelas, y sugiere que junto a los cambios drásticos que ésta trajo consigo, hubo claras continuidades respecto al periodo colonial tardío. Las principales rupturas se produjeron en las esferas fiscal y financiera, que se vieron dislocadas en forma severa y duradera por efecto de la separación, en tanto las mayores líneas de continuidad se manifestaron en la economía real, con la agricultura como actividad predominante y la minería como el sector estratégico para la economía monetaria y para el contacto con el exterior.

A continuación siguen tres capítulos que se entrelazan a partir de la combinación de criterios temáticos y cronológicos, para abordar, respectivamente, aspectos de la economía real en la última parte del periodo colonial, escrito por Antonio Ibarra; la situación general de la economía a fines de la

Colonia y el impacto fiscal de la Independencia, por Luis Jáuregui, y el desempeño económico de México en las primeras décadas como nación independiente, por Ernest Sánchez Santiró. En el capítulo 4, Antonio Ibarra sugiere que la economía novohispana creció durante el siglo XVIII gracias a la expansión de la minería y sus fuertes efectos de arrastre sobre la agroganadería y de dinamización sobre el comercio. En la segunda mitad del siglo, los rendimientos de aquélla para el orden imperial aumentaron considerablemente, gracias a una serie de cambios institucionales que conjugaron medidas de fomento minero y una mayor captación fiscal de sus utilidades. En cambio, sus beneficios sociales en el espacio novohispano fueron reducidos y muy desigualmente distribuidos, lo cual creaba una escasez endémica de moneda para la circulación interna, una economía monetaria estrecha y poco profunda y una insuficiencia crónica de crédito para invertir en actividades productivas, además de agudizar la desigualdad social.

Luis Jáuregui, en el capítulo 5, coincide y profundiza en esta apreciación general al afirmar que Nueva España era una economía rica pero poco desarrollada, con escasa tecnología, transportes ineficientes e instituciones poco proclives al avance económico. Había escasa producción para el mercado y mecanismos compulsivos para controlar la fuerza de trabajo. Concluye que el predominio del autoconsumo, el trueque y los mercados restringidos "permiten caracterizar a la economía novohispana como predominantemente 'natural'." Las políticas del Estado español tendían a concentrar el ingreso y, a partir de cierto momento, intensificaron la exacción de recursos mediante préstamos y donativos, dejando a la colonia sin liquidez y sin crédito. El autor reseña el profundo impacto de la guerra de Independencia sobre las actividades económicas. Una herencia directa de la guerra fue la descentralización de la acuñación en casas de moneda establecidas en las principales regiones mineras del país, lo que contribuyó a la posterior fragmentación económica de la nación. Otra consecuencia fue el desmoronamiento del aparato fiscal del régimen colonial tardío, que se tradujo en la profunda debilidad del Estado nacional y en una muy escasa capacidad para favorecer, mediante el gasto público, la actividad económica.

Por último, Ernest Sánchez Santiró, en el capítulo 6, revisa la evidencia disponible acerca del desenvolvimiento de la economía mexicana a partir de la Independencia, y cuestiona la idea generalmente aceptada de que tras la severa caída provocada por la guerra sobrevino una época de estancamiento combinado con recesión que se prolongó hasta fines de la década de 1860. El autor introduce matices temporales en la cronología convencional al distinguir una fase de crisis (1810-1830), otra de recuperación económica (1835-1855) y una tercera de estancamiento y depresión (entre 1855 y 1867), todas ellas en estrecha relación con los eventos políticos de la época. Entre los signos de mejoría, destaca un modesto crecimiento poblacional, la ampliación

de la frontera agrícola, la paulatina recuperación, desde niveles muy bajos, de la producción minera (gracias en parte al ingreso de una decena de empresas extranjeras) y la aparición de un brote industrial en el sector textil.

Interesantes debates académicos se traslucen en los capítulos que conforman estas secciones. Por un lado está la controversia entre dos visiones dispares de la naturaleza y las características de la economía colonial: una que la caracteriza esencialmente como una economía de antiguo régimen, agraria y con un amplio predominio de la autosubsistencia (Romano, 1998), y otra que pone énfasis en su originalidad y sus aspectos distintivos, relacionados con el papel del sector minero como eje de un sistema articulado y dinámico capaz de estimular la producción para el mercado, la formación de circuitos mercantiles y el crecimiento urbano (Assadourian, 1982). Ambas percepciones aparecen —algunas veces contrapuestas, otras complementarias— en varios de los capítulos presentados hasta aquí. Otro debate se relaciona con la interpretación del desempeño de la economía mexicana en las décadas que siguieron a la Independencia. En este caso es más bien uno de los autores, Sánchez Santiró, quien desafía la interpretación más aceptada, sugiriendo que entre 1810 y 1870 hubo un periodo de 20 o 25 años (1830 o 1835-1855) en los cuales la economía, de hecho, creció. Existen varios problemas para probar una hipótesis revisionista como ésta: algunos se relacionan con la escasez de fuentes estadísticas que permitan valorar el desempeño macroeconómico y con la fragilidad de las cifras disponibles. Otros surgen de la exigencia metodológica de concebir la economía como un conjunto coherente, en el cual sería de esperar que, de haber recuperación económica en algunos sectores, ésta se reflejara en el conjunto, estimulando la formación de mercados de capitales e instituciones financieras, mejoras en los medios de transporte o un aumento en el comercio exterior. Nada de eso se observa en este periodo.

La tercera parte abre también con un capítulo panorámico (capítulo C) a cargo de Sandra Kuntz Ficker, que se ocupa del periodo 1856-1929. Éste arranca de un punto bajo en la vida económica del país, en el que todos los indicadores hablan de una economía pequeña, escasamente integrada y cerrada frente al mundo exterior. En ese contexto se produjo un ciclo de cambios institucionales de carácter liberal que comenzó con la Ley de Desamortización (1856) y la Constitución de 1857 y concluyó con la Ley Bancaria de 1897, y que contribuyó a crear una esfera de acción para el individuo y la propiedad privada, a unificar el territorio y a perfeccionar los derechos de propiedad. La progresiva, aunque incompleta y desigual, materialización de este nuevo orden y la apertura a la economía internacional, mediante inversiones de capital y el comercio exterior, coadyuvaron a la reactivación de la economía y al inicio de la transición al crecimiento económico moderno en el marco de un modelo de crecimiento exportador. La Revolución

mexicana provocó perturbaciones transitorias en estos procesos, pero no modificó ni el patrón de crecimiento ni el curso de la transición. Fue, en cambio, la crisis internacional de 1929 la que produjo una clara ruptura, al liquidar ese modelo de desarrollo y acelerar el tránsito a uno que permitiría completar el establecimiento de una economía moderna.

Cinco capítulos temáticos integran esta parte. En el capítulo 7, primero de ellos, Marcello Carmagnani muestra la significación del orden liberal instaurado a partir de 1857 y vigente hasta 1910 en el terreno de la hacienda pública, adoptando un enfoque que permite destacar sus conexiones con la dimensión estatal, el crédito público y las finanzas internacionales. Explica cómo la divergencia que se había producido entre México y la economía internacional entre 1820 y 1850 se revirtió a partir de las últimas décadas del siglo XIX gracias a la interconexión de las esferas pública y privada de la economía, que permitió invertir en bienes públicos para reactivar el crecimiento económico; a la convergencia en los parámetros que normaban las finanzas internacionales (búsqueda del equilibrio presupuestario, patrón de cambio oro), y a la regularización del crédito público, tanto interno como externo. Por su parte, Paolo Riguzzi, en el capítulo 8, ahonda en la dimensión internacional de la economía mexicana durante la llamada "primera globalización" (1860-1929), a partir de tres vectores principales: comercio exterior, inversión extranjera y finanzas. Busca evaluar las condiciones y efectos de la inserción de México en la economía mundial, considerando la vulnerabilidad externa que es intrínseca a estos procesos. Desde un nivel muy bajo en todas las conexiones externas, se transitó a una apertura que alcanzó su punto máximo hacia 1910 y se debilitó a partir de entonces, en virtud de fenómenos internos (la Revolución) y externos (la primera Guerra Mundial), para colapsar como resultado de la Gran Depresión. Su argumento central es que la interacción con la economía internacional no fue perjudicial, ni la desconexión posterior particularmente benéfica para la economía mexicana. Un tercer capítulo temático, a cargo de Stephen Haber (capítulo 9), se ocupa de lo que podríamos llamar la dimensión interna del proceso de modernización económica. Sostiene la hipótesis de que la industrialización fue un producto endógeno del auge exportador, en parte como resultado de políticas públicas de corte proteccionista y en parte de las derramas y externalidades positivas derivadas de ese auge. Sin embargo, considera que aquélla encontró su límite en la elevada concentración de la riqueza y la estrechez del mercado interno, en un ambiente que desembocó en la Revolución mexicana. Tras un breve tropiezo, el proceso de industrialización se reanudó en los años siguientes, lo que anuncia —y marca una línea de continuidad con— el modelo de crecimiento que se consolidó tras la recuperación de la crisis de 1929.

El capítulo 10, de Daniela Marino y Cecilia Zuleta, se ocupa del sector agrario de la economía, tanto más importante por cuanto la aportación de la

agricultura al PIB siguió siendo fundamental hasta mediados del siglo XX. El estudio comprende la dimensión institucional y jurídica, el aspecto agrario (las formas y distribución de la propiedad) y el agrícola (la producción). Las autoras ofrecen un análisis de los cambios institucionales que se produjeron en este ámbito a partir de 1856, fundamentales para entender el vasto proceso de redistribución de la propiedad que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX. Como se sabe, aquéllos fueron impugnados por el movimiento revolucionario de la década de 1910, dando lugar a una nueva normatividad jurídica que a mediano plazo volvería a transformar el panorama agrario. Asimismo, estudian los rasgos y las tendencias básicas en la producción, condicionados en parte por ese proceso y marcados por una importante diversificación poductiva y especialización regional, pero también por una notoria disparidad entre una franja, pequeña aunque creciente, de producción comercial para el mercado interno o para la exportación, que experimentaba cierto grado de modernización, y otra, dominante aunque decreciente, de producción de cultivos básicos que permaneció rezagada y constituyó un lastre para el crecimiento. Esta parte concluye con el capítulo 11, a cargo de Alan Knight, que aborda distintos aspectos de la economía del Porfiriato asociados de una u otra forma con la Revolución mexicana (lo que podemos denominar los "eslabones débiles" de la modernización porfiriana), así como las relaciones, múltiples y variadas, entre economía y revolución. Destaca la diversidad regional del país —incluyendo la diversidad en términos de desarrollo económico—, y la coexistencia, e incluso complementariedad, de estructuras arcaicas con aspectos modernos en la economía: la ampliación de la esfera comercial frente a vastos sectores de subsistencia que permanecían en haciendas y pueblos; el mantenimiento de patrones coercitivos en las relaciones laborales que existían al mismo tiempo que sectores asalariados y grupos sociales urbanos en expansión, y la persistencia de la desigualdad. Concibe la Revolución como un producto del resentimiento acumulado por grupos agrarios afectados por la modernización económica y su carga de transformación social y cultural, aunado a factores coyunturales y a la incapacidad del régimen político para encauzar la oposición. Según el autor, el impacto directo de la Revolución sobre la economía fue severo pero breve; en cambio, fue duradero en términos de la coalición económico-social que accedió al poder político y del marco institucional —incluidos los derechos de propiedad—, que se concretó en forma incremental en los siguientes 20 años.

En esta parte se detectan varias novedades interpretativas que parecen apuntar a un nuevo consenso frente a las explicaciones que convencionalmente se han ofrecido sobre este periodo. Por un lado, una revaloración positiva de la primera era exportadora, en la medida en que permitió reactivar el crecimiento económico y estimular una aceleración sustancial en todos los indicadores macroeconómicos, tras el prolongado estancamiento

posterior a la Independencia. Por otro, y en consonancia con lo anterior, la tesis de que el despegue de la industrialización y, entonces, de los cambios estructurales que iniciaron la transición al crecimiento económico moderno, tuvo lugar en el seno de un modelo de desarrollo liderado por las exportaciones, contra la visión de corte dependentista que consideraba a ambos fenómenos excluyentes. En tercer lugar, que todo ello, aunado a una nueva forma de relación entre los sectores público y privado de la economía, posibilitó la convergencia con la economía internacional durante varias décadas. Todos estos elementos revisionistas no impiden a los autores reconocer los agudos contrastes y desigualdades regionales, sectoriales y sociales de este proceso, y la medida en que su continuidad fue sacudida por la Revolución mexicana, que le imprimió cambios que garantizaron la sustentabilidad del crecimiento en el largo plazo.

El capítulo general que abre la cuarta parte está a cargo de Enrique Cárdenas (capítulo D). El autor reconoce tres etapas en el "dilatado" siglo XX (1929-2009): una de crecimiento económico sostenido, basado en un modelo de sustitución de importaciones, que va desde la recuperación de la crisis de 1929 hasta la década de 1970; otra de crisis económica (tras una década de estancamiento que constituía una clara señal de agotamiento del modelo de desarrollo), que representó al mismo tiempo la transición a un nuevo modelo, y una tercera, que arrancó en el segundo lustro de 1980 y no ha concluido, caracterizada por la realización de reformas económicas estructurales, que sin embargo han sido incompletas, y la incorporación de México a la globalización, y cuyo saldo ha sido un lento crecimiento económico. Con distintos matices temporales, esta pauta general de análisis de dos modelos de crecimiento separados por un periodo de crisis y transición se sostiene en los distintos capítulos que conforman esta parte. Cárdenas destaca el papel de las políticas públicas en las distintas fases y coyunturas, así como la influencia de factores políticos en el desempeño de la economía mexicana. Para concluir, revisa la falsa disyuntiva entre opciones de crecimiento, inscribiéndola en un debate actual que se aviva a la luz de una nueva crisis económica.

En el primer capítulo temático de la cuarta parte, el capítulo 12, Graciela Márquez analiza las cifras disponibles acerca del producto interno bruto (PIB), entendido como indicador del desempeño y las transformaciones que ha experimentado la economía mexicana a lo largo del siglo, para lo cual repara tanto en sus tendencias de largo plazo como en sus fases coyunturales. Estudia los componentes sectoriales del PIB y sus disparidades en el ámbito de los estados, y ofrece una comparación con otros países que permite colocar a México en el contexto internacional y mostrar si hubo o no convergencia con otras economías durante el siglo XX. Fausto Hernández, autor del capítulo 13, ofrece por su parte un acercamiento a la historia de las finanzas públicas en este periodo, incluídas tanto la fiscalidad como la deuda. Se

pregunta cómo llegó México a una situación como la actual, en la que exhibe una recaudación muy baja respecto al PIB comparada con los parámetros internacionales y, consecuentemente, un gasto también reducido y de pobre calidad. Valora estas deficiencias en términos de la capacidad del Estado para resolver los problemas que enfrenta el país, tanto en el terreno del desarrollo económico como del bienestar social, e incorpora en su análisis los problemas de la pobreza y la desigualdad. En el capítulo 14, Gonzalo Castañeda se ocupa del otro lado de la actividad económica, a saber, el del sector privado, y más precisamente, de los grupos empresariales que lo conforman, su evolución y su efecto en el desarrollo económico a partir de 1940. Inquiere acerca de las consecuencias de que, en México, las redes de negocios hayan surgido y deban operar en un entorno institucional deficiente, y analiza también la manera en que los propios grupos han sido capaces de incidir sobre ese ambiente institucional y sobre el desempeño económico. Plantea los retos que estos grupos han debido enfrentar en las distintas fases por las que ha atravesado la economía mexicana, desde una caracterizada por el nacionalismo y el proteccionismo hasta otra marcada por la competencia y la globalización.

Después siguen dos capítulos que se ocupan de sectores económicos que, además de poseer importancia en sí mismos, constituyen apoyos fundamentales para el desenvolvimiento general de la economía. En el capítulo 15, Gustavo del Ángel explica la importancia del sistema financiero y estudia su desarrollo en México durante el siglo XX, que él concibe en términos de una paradoja: la conformación de un sistema bancario sofisticado y eficiente, con un desempeño positivo durante largos periodos (particularmente entre 1940 y 1982), que sin embargo ha tenido severas limitaciones en la penetración económica y en la accesibilidad respecto al conjunto de la sociedad. El autor considera que ni la creación de bancos de desarrollo ni la aparición de otros intermediarios financieros a partir de 1982, ni la extranjerización de la banca han resuelto estas limitaciones en el pasado, aunque de evolucionar en forma sustentable pueden representar una salida viable para la economía mexicana. El capítulo 16, a cargo de tres autores, Salas, Velázquez y Guajardo, aborda apretadamente los sectores energético (petróleo y electricidad) y del transporte (ferrocarriles, carreteras, aviación, puertos) y su papel en el desarrollo económico del país. Además de describir su evolución y su desempeño, los autores valoran las consecuencias de la participación estatal en cada uno de ellos. Consideran que el control del Estado ha tenido grandes desventajas, desde el rezago tecnológico y la ausencia de políticas de eficiencia, pasando por la influencia del sindicalismo corporativo, hasta la corrupción y la opacidad en el manejo de los recursos.

El capítulo 17 aborda algunos de los contrastes entre los dos modelos de crecimiento que ha experimentado México a partir de 1930, a la luz de la

política comercial y de sus efectos sobre la industria y los mercados. Sus autores, Jaime Zabludovsky y Ernesto López Córdova, sostienen que fue sobre todo a partir de 1943 cuando esa política desempeñó un papel fundamental en la definición del modelo de crecimiento, convirtiéndose en un poderoso instrumento de la industrialización. Afirman que pese a su éxito, el proteccionismo imprimió fuertes distorsiones en el uso y asignación de los recursos, afectando la balanza de pagos y el potencial de crecimiento de largo plazo. Destacan los efectos positivos de la liberalización económica y de la apertura comercial, que han redundado en aumentos en la productividad y en una disminución de la desigualdad, y concluyen que las limitaciones observables en estos ámbitos se deben a que las reformas han sido parciales e incompletas. En el capítulo 18, Antonio Yúnez se ocupa de la evolución del agro a partir de 1930. Tras destacar algunas continuidades que marcan todo el periodo, como la desigualdad entre regiones y formas de propiedad y la heterogeneidad productiva, pondera los factores que han significado diferencias, principalmente las políticas públicas, el contexto internacional y las respuestas de los agentes del campo. A partir de esto, distingue dos grandes etapas en el desarrollo del sector agropecuario: una, entre 1930 y 1960, en la que creció y contribuyó al desarrollo económico nacional, y otra, a partir de entonces, en la que dejó de crecer, sin que las cambiantes posturas gubernamentales (primero de intervención, luego de liberalización), hayan podido modificar esa situación.

En el último capítulo, el número 19, Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid abordan la dimensión internacional de la economía mexicana, con particular énfasis en el desempeño económico a lo largo de los dos modelos que han caracterizado su desarrollo a partir de la década de 1930. Los autores hacen una valoración positiva de la etapa de crecimiento hacia adentro, considerando la experiencia mexicana como una de las más exitosas en América Latina. Analizan el origen de los desequilibrios económicos que aparecieron en la década de 1970, la petrolización de la economía y la crisis de la deuda, componentes de un periodo transicional que desembocó en las reformas estructurales a partir de mediados de los años ochenta. Aun cuando esas reformas ejercieron un impacto positivo a corto plazo y promovieron un auge exportador sin precedentes, afirman que no han cumplido su propósito de encaminar a la economía mexicana por una senda de crecimiento elevado y sostenido. Atribuyen esta falta de dinamismo a los escasos efectos de arrastre del sector exportador y a un encogimiento del sector público que no ha sido compensado por una mayor formación de capital del sector privado, y destacan los impactos sociales de esta evolución.

Vistos en conjunto, los capítulos que conforman esta parte ofrecen una interesante mirada a las percepciones distintas, a veces encontradas, acerca de los caminos que ha seguido la economía mexicana en el curso del siglo

XX y lo que va de éste, y de las opciones que se presentan para el futuro. Lejos de ser privativas de la discusión académica, estas visiones permean los discursos de los partidos políticos y los debates en la opinión pública, y en el seno del gobierno y de la sociedad. Se trata de dos modelos de organización económica, que en parte han coincidido con dos patrones de crecimiento y de los cuales se derivan distintas políticas públicas, formas de organización de la actividad productiva, así como posturas acerca de las prioridades y de la orientación fundamental que debe tener el desarrollo. El debate incluye de manera central el lugar y el papel del Estado en la vida económica y la valoración acerca de los modelos de crecimiento que han marcado en forma sucesiva la evolución del siglo XX hasta la actualidad. El problema, como bien sugiere Enrique Cárdenas al final de su capítulo, es que los términos del debate suelen sintetizarse en posturas extremas e irreconciliables: o Estado o mercado; o proteccionismo extremo o liberalización absoluta; o defensa a ultranza de la soberanía o virtual desaparición en el mundo global. Como enseña la experiencia de muchos países que en algún momento fueron similares a México, esta disyuntiva es falsa. Lo más probable es que la "fórmula" para el desarrollo económico radique en una combinación específica de ingredientes que tome rasgos de las varias opciones disponibles, y a la que sólo se puede llegar mediante el debate sereno e informado, abierto y participativo, en el marco de una sociedad plenamente democrática.

Referencias y bibliografía

Assadourian, Carlos Sempat, 1979. "La producción de la mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial", en Enrique Florescano (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 223-292.

Assadourian, Carlos Sempat, 1982. *El sistema de la economía colonial: mercado interno, regiones y espacio económico*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Bulmer-Thomas, Victor, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (eds.), 2006, *The Cambridge Economic History of Latin America*, 2 vols., Cambridge, MA, Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique (comp.), 1989-1994. *Historia económica de México*, 5 vols., México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas de El Trimestre Económico 64).

Cárdenas, Enrique, 2003. *Cuándo se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva-Fundación Ortega y Gasset.

Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, 2000. *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Oxford, Palgrave.

Ludlow, Leonor, y Carlos Marichal (coords.), 1998-1999. *Lecturas de historia económica*

mexicana (título de la serie), 9 vols., México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México–Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.
Ludlow, Leonor, y María Eugenia Romero Sotelo (coords.), 2006. *Temas a debate: moneda y banca en México 1884-1954*, México, Facultad de Economía, UNAM.
North, Douglass C., 1984. *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
North, Douglass C., 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
Núñez, Clara Eugenia, y Gabriel Tortella (editores), 1993. *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Editorial.
Romano, Ruggiero, 1998. *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.
Romero Sotelo, María Eugenia (coord.), 2008. *Algunos debates sobre política económica: siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía, UNAM.
SEMIP, 1988. *La industria paraestatal en México* (título de la serie), 7 vols., México, Fondo de Cultura Económica–Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Semo, Enrique (coord.), 2004-2006. *Historia económica de México*, 13 vols., México, Coordinación de Difusión Cultural, UNAM-Editorial Océano.

PRIMERA PARTE

A. LA ECONOMÍA NOVOHISPANA, 1519-1760

Bernd Hausberger
El Colegio de México

Introducción

A principios del siglo XVI, el espacio que hoy ocupa México estaba habitado por sociedades y poblaciones con sistemas políticos, sociales y económicos muy diversos. La zona de las llamadas culturas mesoamericanas, donde vivía la inmensa mayoría de la población, se extendía a Centroamérica, pero no abarcaba el amplio norte más allá del río Pánuco, el Bajío y una zona de transición algo difusa en Sinaloa. Las sociedades se caracterizaban por un alto grado de diferenciación social y de división del trabajo y porque se basaban en una agricultura productiva, que permitió la existencia de grandes centros urbanos, con una amplia gama de actividades artesanales, conectados por lazos comerciales que llegaron, incluso, hasta América del Norte y el istmo de Panamá, si no es que más lejos aún. El territorio mesoamericano estaba dividido en una multitud de pequeñas entidades políticas, reinos o señoríos, como las llamaron los españoles. Una parte considerable de ellos estaba reunida en el Imperio azteca, conformado por la Triple Alianza de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, el cual, sin embargo, nunca controló el reino de los tarascos, en Michoacán, ni el occidente, como tampoco la zona maya en el sur y el sureste del país, fragmentada en diferentes reinos-ciudades. La base económica era el cultivo intensivo de la tierra con maíz, frijol, chile, calabaza y otras plantas. En el norte vivían cazadores-recolectores nómadas o seminómadas, así como simples agricultores. Estos últimos habitaban en rancherías que no podían compararse con los centros urbanos mesoamericanos (aunque a veces no eran tan humildes como hoy en día se imagina, pues podían agrupar varios miles de habitantes que moraban en sencillas construcciones de piedra y usaban sofisticadas formas de riego, sobre todo en los valles de los ríos del noroeste y en Nuevo México) (véase mapa A1).

La suerte de este espacio cambiaría para siempre cuando, en 1519, una pequeña tropa española liderada por Hernán Cortés arribó a la costa mexicana y conquistó el Imperio de los aztecas. El Imperio azteca era en

Mapa A1. Zonas agrarias, *ca.* 1520

Fuente: West y Augelli, 1966: 230.

el fondo una asociación tributaria, es decir, los señoríos o reinos debían tributo al *tlahtoani;* por lo demás, aquéllos conservaban un alto grado de independencia. Como las ganas de no tributar no faltaban, la cohesión imperial era inconsistente, lo que se demostró apenas Cortés pisó tierra mexica. De esta forma, Tenochtitlán fue arrasada en 1521. Tras este triunfo, Cortés fundó el reino de la Nueva España, el que ofreció a su señor, el emperador Carlos V o Carlos I, rey de España. Así fue que a partir de la conquista española se le impuso una cohesión a este amplio territorio. La extensión de la Nueva España rebasaría de forma considerable la del posterior Estado mexicano. En el sur se extendió inicialmente hasta Centroamérica, región que pronto obtuvo un estatus autónomo, instituyéndose como la Capitanía General de Guatemala (que incluía Chiapas). En el norte la frontera era abierta y avanzaría a pasos desiguales, hasta que en el siglo XIX, ante la expansión estadounidense, se estableció su delimitación actual. Estaba, además, conectada por estrechos lazos administrativos con el Caribe y las islas Filipinas. El aumento en las relaciones interregionales fue considerable, al mismo tiempo que pasó de ser un espacio aislado a encontrarse conectado a nuevas redes de intercambio comercial que abarcaban la mayor parte del globo.

1. El nacimiento de un nuevo orden

La economía novohispana surgió de la vinculación de dos mundos, el indígena y el español, y de la inserción del territorio en una red de relaciones globales. Las sociedades autóctonas enfrentaron la irrupción dramática de los europeos y la creación de la Nueva España con una mezcla de resistencia, de perseverancia y de intentos de sacar provecho de los cambios. Muchos de los señoríos mesoamericanos ya se habían aliado con Hernán Cortés durante su marcha a Tenochtitlán y la posterior campaña para su destrucción; otros lo hicieron después de ser derrotados militarmente. Pero ninguna derrota fue tan completa como para aniquilar del todo los márgenes de acción de los vencidos. Felipe Castro, en el siguiente capítulo de esta obra, ilustrará con más detalles esta situación. Además, hubo profundas discordias sobre el destino de los territorios ocupados entre las fracciones de los conquistadores, los españoles que les sucedieron y los representantes de la Iglesia y de la Corona, que recelaba de que las conquistas ultramarinas se escaparan de su control. Por consiguiente, fue la interacción entre personas, redes, grupos sociales, instituciones e ideas la que forjó la práctica de la conquista y del sistema económico que se estableció bajo el dominio español.

Aunque los efectos de la conquista, aparte de la esfera política, no fueron inmediatos, el territorio experimentaría una profunda transformación como consecuencia de la llegada de los españoles, tan drástica que en la historia mexicana no se encuentra equivalente y apenas lo tiene en el ámbito mundial. Ocurrió una serie de cambios que en términos económicos —no obstante el enorme costo humano que tenían— resultaron ser innovaciones de gran alcance: se introdujeron diferentes tecnologías europeas (por ejemplo, vehículos con ruedas, el telar, el arado, etc.), herramientas de hierro, nuevos cultivos y la ganadería, que fue una fuente de proteínas y de energía, en un territorio en que todo el transporte terrestre se había realizado a hombros (o en canoas, donde fue posible). Los españoles promovieron el cultivo del trigo para satisfacer su preferencia por el pan, lo que implicaba en muchos casos la conversión de milpas en "tierras de pan llevar". Las manadas de ganado mayor y menor se beneficiaron de las amplias superficies de pasto y se reprodujeron rápidamente. También fue de suma importancia la creación de un nuevo orden jurídico-institucional, el cual tenía sus orígenes en el derecho romano y las *Siete Partidas*, un cuerpo legislativo redactado en Castilla, en la segunda mitad del siglo XIII. Las tradiciones jurídicas castellanas fueron adaptadas a las necesidades americanas en cuantiosas ordenanzas y reales cédulas, las que a su vez fueron ordenadas y sistematizadas en la *Recopilación de las leyes de Indias*, publicadas en 1681. A pesar de todos sus defectos, estas leyes contribuyeron a la seguridad de las actividades y las relaciones económicas.

Pero en primer lugar hay que destacar el dramático descenso demográfico causado por las epidemias traídas del Viejo Mundo y por las consecuencias que la mortandad dejaba en los sistemas productivos y reproductivos autóctonos, además, por el impacto de la guerra, la caza de esclavos, la explotación arbitraria y los cambios ecológicos y los graves daños en los sistemas de cultivo que provocó la intoducción de la ganadería. Ya durante el último sitio de Tenochtitlán, una enfermedad introducida desde Cuba causó numerosas víctimas entre la población indígena y, de 1545 a 1548, una epidemia cuya dimensión superó todas las anteriores devastó el país. Después, la población no dejó de disminuir durante casi 100 años. Estos aconteceres afectaban todo el territorio, aunque en un ritmo desigual. El cuadro A1 da una idea somera de lo ocurrido, sin embargo, debe subrayarse que especialmente para el principio del dominio español, los datos son altamente especulativos.

Cuadro A1. Desarrollo demográfico a partir de la conquista española
(varios años entre 1511/1519 y 1821) (miles de habitantes)

	1511/1519	*1550*	*1600*	*1650*	*1700*	*1750*	*1821*
	1519	*1548*	*1595*				
Centro-occidente (incluye Nueva Galicia)	25 000	6 300	1 375	1 200	2 000		3 500
	1519						
Norte (Nueva Vizcaya, Nuevo México, Coahuila, Texas, Nuevo León, Nuevo Santander, Californias)	1 700	1 433	956	531	320	356	854
	1511						
Sur y sureste (Tabasco, Yucatán, Soconusco, Chiapas)	1 728	413	259	252	294	424	657

Fuentes: Cook y Borah, 1977-1980, vol. 3: 13; Gerhard, 1972: 22-25; 1991: 21; 1982: 24.

El despoblamiento facilitó —o requirió— una reorganización política con amplias repercusiones económicas. En agudo contraste con las epidemias de 1545-1548, el auge minero se reforzó justamente a partir de los años cuarenta, y el descubrimiento de las grandes minas de plata dio un gran estímulo al nuevo sistema económico colonial. A mediados del siglo XVI, el país se encontraba en una transición decisiva.

1.1. *El sistema económico colonial*

Lo dicho hasta ahora sirve para identificar algunos factores clave que marcaron la conformación de la Nueva España. Pero, ¿cómo puede caracterizarse

la economía novohispana? Sobre ello ciertamente persiste el debate. Hay voces respetables, de forma destacada las de Ruggiero Romano (1998, 2004) y Álvarez (1999), en un estudio sobre Chihuahua, que explican la economía novohispana, en analogía con la situación europea, como típica economía de Antiguo Régimen. La describen como fundamentalmente agraria y caracterizada, en gran medida, por el autoconsumo y el trueque, el lento desarrollo tecnológico y la baja dinámica demográfica, y sometida a los ciclos de malas y buenas cosechas. Además, los mercados estaban altamente reglamentados y la libertad del trabajo restringida. Tal interpretación —aunque válida en sus postulados principales— no logra explicar el funcionamiento particular de la economía novohispana, ya que más bien parece implicar que ésta no tenía nada de peculiar.

El modelo de Carlos Sempat Assadourian (1979, 1982) ofrece una visión más amplia. Sostiene que fue alrededor del sector de exportación —como veremos, sobre todo, de la minería— y sus efectos de arrastre, que la economía colonial desarrolló su dinámica propia, a la que Assadourian aplica los conceptos de "sistema económico colonial" y de "mercado interno colonial". La minería impulsó el desarrollo interno de las más variadas actividades económicas, a raíz de una sostenida demanda de grandes cantidades de alimentos, textiles, cuero, carbón, madera, sal, animales de carga, forraje, etc. Esta dinámica estimulaba la inmigración europea, la inmigración forzada de negros, la migración interna, sobre todo de indígenas, del campo a las ciudades y las minas o del centro al norte, y de esta manera también propiciaba el crecimiento urbano. En otras palabras, fortaleció la demanda y el consumo. Las ciudades (retratadas por Miño en el capítulo 3 de este volumen), con su población de funcionarios reales, miembros de las instituciones eclesiásticas, propietarios de haciendas, comerciantes, abogados, médicos, escribanos, artesanos, artistas, una multitud de gente de servicio, cirujanos, barberos, comediantes, mendigos y ladrones, se constituyeron en el segundo polo de crecimiento. En términos cuantitativos, el mercado urbano superó el de las minas. Pero claramente en la América española el desarrollo urbano sólo fue espectacular en zonas apoyadas —directa o indirectamente— en la economía de exportación. En las ciudades vivían las élites que de una u otra forma dependían del aliento del sector externo (y su dinámica de arrastre). La minería fue el motor de crecimiento de la economía y aportaba a la generación de riqueza de la sociedad novohispana (riqueza que ciertamente quedó distribuida de forma desigual).

El sistema económico colonial no funcionó como un simple intercambio entre productos importados y exportados. La importancia de los flujos de suministro a las minas radica en el hecho de que en ellas se consumía gran cantidad de artículos de producción interna, incluso mayor que los importados. Al pagar el consumo minero en metálico, se dio origen a la circulación interna y a la parcial monetarización de la economía. La plata fluía de mano

en mano, hasta entrar al final, en gran parte, en las arcas de la Real Hacienda y en las bolsas de los grandes comerciantes, quienes la transferían a los circuitos exteriores. El sector de exportación no puede entenderse como un enclave dentro de un arcaico mundo preponderantemente agrario. Todo lo contrario, estaba integrado en un complejo sistema de intercambios internos. Ciertamente, los diferentes sectores económicos y las regiones no formaban una economía nacional moderna, pero estaban conectados por diferentes lazos de oferta y demanda, por cierto, altamente reglamentados, de productos, de capitales y de mano de obra, como lo tratará con más detalle Brígida von Mentz en el capítulo 2 de este volumen. A partir de esta vinculación entre actividades como la agricultura, la minería y el comercio exterior se facilita la comprensión del sistema económico novohispano.

Parte de la refutación que ha recibido esta interpretación parece más bien producto de una confusión o de una riña, poco fructífera, sobre términos. Obviamente —y Assadourian nunca ha presumido lo contrario— el mercado interno colonial no tenía mucho que ver con un mercado capitalista. No tiene, por lo tanto, mucho sentido identificar elementos precapitalistas, como formas de trabajo forzado, una amplia producción de subsistencia o intercambios no monetarios, para invalidar el modelo. Una de sus cualidades, más bien, es la flexibilidad con que permite describir y analizar cómo por medio de la mercantilización de ciertos productos se interconectaron diferentes regiones de los territorios americanos, con el fin último de posibilitar la producción de plata (o de algún otro producto de exportación) y su flujo desde el interior americano a los circuitos externos. El sistema económico colonial se articuló de forma dinámica a lo largo del tiempo, vinculando diferentes regiones y sectores así como formas de producción muy distintas. Es decir, coexistían formas de economía "natural", como Ruggiero Romano (1998) las ha denominado, con aquéllas que se basaban en el trabajo de esclavos y otras que recurrían ampliamente al trabajo libre asalariado. Más adelante se verá cómo la economía de subsistencia no se realizaba en una esfera separada de la economía mercantil, sino que cumplió con una función política, social y también económica, sobre todo para bajar los costos de la producción destinada al mercado. De esta forma consideramos, al igual que Assadourian, que la sociedad novohispana (pero también la peruana-andina) fue sometida a los intereses de la economía mercantil y, por consiguiente, fue profundamente marcada por ellos, a pesar de que el sector agrícola ocupaba a la mayor parte de la población.

¿Por qué la Nueva España se sometía a este orden? Para contestar esta pregunta conviene resumir aquí la historia de la conquista y sus motivaciones. Para empezar hay que recordar que, en 1492, el viaje de Colón tuvo como objetivo encontrar un camino directo a la opulencia del Oriente. Desde el siglo XIII, aproximadamente, fueron algunas ciudades italianas, principal-

mente Venecia y Génova, las que controlaron la importación de los productos de lujo asiáticos (sedas, telas bordadas, porcelana y especies) a Europa a través del Mediterráneo, lo cual les permitió acumular grandes riquezas. No obstante que la empresa de Colón reunía fuerzas de diversa índole, su motivación económica fue en primer lugar mercantil: se trataba de lograr un acceso a las preciadas mercancías orientales. Estos sueños pronto se desvanecieron, pues Colón nunca llegó a la India o a China, sino a un mundo desconocido desde la perspectiva europea, que los españoles con obstinación seguirían llamando "las Indias", otros lo denominarían "el Nuevo Mundo", para finalmente ser nombrado América. Las nuevas tierras maravillaron y desafiaron la cosmovisión occidental. Pero en nuestro contexto hay que hacer hincapié en un elemento: no ofrecían las condiciones para entablar las relaciones comerciales como los italianos las sostenían en el Levante mediterráneo y como los portugueses, con harta violencia, las organizarían en el Asia misma, después de que Vasco de Gama, en 1498, había llegado a la costa occidental de la India, circunnavegando el cabo de Buena Esperanza. Las condiciones eran demasiado diferentes. En Asia, a lo largo de la llamada Ruta de la Seda, pero sobre todo de las vías marítimas entre las costas del océano Índico y del occidente del Pacífico, había una tradición de comercio intensivo de larga distancia casi milenaria, cuya última prolongación occidental fue el intercambio con Europa. Los bienes que se comerciaban en estos caminos eran producidos por una activa estructura manufacturera. Además, en toda Eurasia, inclusive en grandes partes costeras de África, la economía estaba parcialmente monetarizada a base de oro y plata. Por consiguiente, los productos asiáticos eran conocidos y demandados en Europa, y los europeos, cuya industria apenas generaba productos exportables a la rica Asia, podían pagar sus compras con los metales preciosos que sacaban de sus minas o que adquirían en el norte de África.

Las sociedades autóctonas de las Indias españolas vivían circunstancias distintas. No había ninguna red de comercio marítimo comparable con la existente en el océano Índico. La capacidad de su producción no alcanzaba para emprender la exportación transatlántica. Y peor aún: sus productos, como consecuencia de un milenario aislamiento de la masa continental euroasiática-africana, no se conocían en el Viejo Mundo y, por lo tanto, no tenían demanda ni precio. Tampoco se conocían las monedas de plata y oro, con lo que también las posibilidades para venderles a los americanos productos europeos de antemano estaban reducidas al trueque. Ciertamente, la situación pronto cambiaría y sólo fue cuestión de décadas para que, por ejemplo, el tabaco y el cacao empezaran a ser estimados fuera de América. Pero, hasta que llegó ese momento, las aspiraciones mercantiles de los españoles se vieron truncadas. A los navegantes y exploradores les fue imposible enriquecerse de forma inmediata mediante el comercio en América.

1.2. *La conquista*

Así resultó que fueron otras las motivaciones dominantes entre los españoles. Entre los hombres que iban a América había un fuerte sustrato señorial, representado por los famosos hidalgos. Su clase había crecido en el contexto de la constante expansión territorial que los reinos cristianos ibéricos, sobre todo Castilla, fueron realizando a costa de los territorios musulmanes a partir del inició del segundo milenio. Con la caída de Granada, justamente en 1492, esta expansión concluyó, y los nobles guerreros tuvieron que buscarse nuevas perspectivas de existencia. Una opción la ofreció la expansión en ultramar. En vez de comerciar, el robo, el pillaje, la conquista de nuevas tierras, el sometimiento de sociedades enteras y la esclavización de sus miembros eran los métodos que prometían provecho. De esta suerte, las primeras décadas de la colonización española en las Antillas y en la costa norte de Sudamérica estuvieron caracterizadas por una brutalidad excesiva, según criterios actuales e incluso los de algunos contemporáneos, y aún así, los resultados fueron decepcionantemente pequeños en función de las expectativas originales que se tuvieron al llegar al Nuevo Mundo. Las experiencias caribeñas marcaron a muchos de los españoles que después pasaron a la conquista del continente americano. Uno de ellos fue Hernán Cortés.

Con la conquista de México se inició una nueva etapa de la expansión europea. Inmediatamente después de la caída de Tenochtitlán, Cortés y sus capitanes realizaron una serie de campañas, mediante las cuales sometieron a las viejas culturas mesoamericanas ubicadas entre Centroamérica, en el sur, y Michoacán, el Bajío y el río Pánuco, en el norte. El repentino poder de Cortés originó celos y rivalidades y, además, preocupó a la Corona, que en 1527 nombró a uno de los enemigos de éste, Nuño Beltrán de Guzmán, presidente de la primera Audiencia de México. Cortés tuvo que regresar a España, donde fue nombrado marqués del Valle, pero privado del gobierno de la Nueva España. Guzmán aprovechó la situación para conquistar, entre 1529 y 1536, el reino de Nueva Galicia, región que abarcaba aproximadamente los estados actuales de Jalisco, Nayarit, Zacatecas y partes de Sinaloa. Guadalajara, fundada en 1531, se convirtió en la capital de la nueva provincia, mas tardó años en consolidarse y en ocupar su actual ubicación. Casi simultáneamente, Francisco de Montejo y su hijo del mismo nombre, iniciaron la conquista de Yucatán, la cual se mostró bastante complicada y sólo se alcanzó cierta estabilidad después de la fundación de Campeche, en 1540, y de Mérida, en 1542.

En sus campañas en territorio mesoamericano, los españoles pudieron contar con que la producción de los habitantes autóctonos alimentara a los soldados y con que, una vez aniquilado el aparato militar de los Estados, la masa de la población estuviera demasiado ocupada en el cultivo de la tierra

para poner una resistencia sistemática e independiente de los ciclos agrarios. No obstante, la situación en el norte fue distinta. Era un territorio pobre que a primera vista no ofrecía nada que valiera la pena conquistar. Había poca gente, denominada —incorrectamente— con el término "chichimeca", que eran cazadores-recolectores y simples agricultores, pero también temibles guerreros, que resistían con fiereza los intentos de ocupación y, además, de inmediato descubrieron lo atractivo que podía ser robarles a los españoles sus pertenencias: ganados, caballos, alimentos, ropas o armas. Así, originalmente, el control español se limitó al territorio mesoamericano. La frontera con los chichimecas, sin embargo, se convirtió en una zona donde prosperaba la caza y la trata de esclavos indígenas.

Para las sociedades mesoamericanas, a pesar de la irrupción de la conquista y de que pronto empezaron a adoptar ciertos elementos de la cultura material europea, la vida política, económica y social, durante algunas décadas, siguió caracterizada por grandes continuidades. No es aquí el espacio para describir este proceso con detalle y con sus variantes regionales. Baste señalar que fuera de la ciudad de México, construida sobre las ruinas de Tenochtitlán, muchas cosas tomaron su camino acostumbrado. El cambio inmediato consistió en la eliminación de las autoridades centrales del Imperio azteca. Los españoles se establecieron en el vacío creado, aprovechándose de las estructuras tributarias y de dependencia existentes. En el ámbito local, la colaboración con las élites autóctonas, los jefes, señores o caciques (una palabra importada del Caribe), les fue imprescindible. Ellos fueron los responsables de mantener sosegada a su gente, del pago de los tributos y del cumplimiento de los servicios exigidos.

Para tener un mínimo de control y asegurarse un beneficio material, Cortés retomó una institución probada —con desastrosos resultados, hay que decir— en las Antillas y distribuyó la mayoría de los señoríos en encomienda a los miembros de su séquito. Fue una medida militar económicamente bastante atractiva. La encomienda representó el botín de guerra que los conquistadores reclamaban, y al lejano rey sólo le quedó reconocer los hechos consumados y cederles a los encomenderos los tributos de la región en su poder, como recompensa por sus servicios. Los tributos les fueron entregados a los españoles en forma de productos o en servicios, los cuales aprovecharon para sus primeras actividades empresariales, por ejemplo, en los lavaderos de oro o para sus expediciones al norte. La encomienda, sin duda, fue la puerta a un sinfín de abusos. No incluía, sin embargo, el derecho sobre las tierras de los indígenas, y los encomenderos nunca lograron que su usufructo se convirtiese del todo en hereditario. No fue, entonces, un antecedente directo de las posteriores formas de propiedad agraria de los españoles, como a veces se cree. A este panorama se agrega que ya desde 1524 empezaron a llegar los frailes, sobre todo franciscanos, a muchos

pueblos para introducir la doctrina cristiana. Tenían su propio proyecto, guiados por el espíritu universalista de su religión, pero al mismo tiempo servían como gestores del rey, predicaron una ideología legitimadora del poder monárquico entre los indígenas y estaban pendientes del proceder de los encomenderos. Introdujeron, además, cambios sociales sustanciales, por ejemplo, la imposición del matrimonio monogámico, con todas las implicaciones que tenía tal medida para la organización de las economías domésticas. El resultado fue un complicado tejido de relaciones y negociaciones entre encomenderos, curas y caciques, por un lado, y entre caciques y sus subalternos, por el otro. En el marco de este orden, la sociedad seguiría siendo, por mucho tiempo, esencialmente agraria y, sobre todo, fundamentalmente indígena.

La integración económica de esta amplia red de pueblos-encomiendas a los intereses de los españoles se estableció sobre todo por los tributos, el comercio y los servicios personales que se exigían a los indígenas. No todo se logró por la fuerza. Había una serie de productos de origen europeo de alta estima entre los indígenas, sobre todo herramientas de hierro, ropas, aguardiente, mulas, etc. Aparte de verse obligados a ganar dinero para el tributo, los indios vendían parte de sus productos con fines de lucro. Todavía durante mucho tiempo, los mercaderes indígenas siguieron desempeñando un importante papel en el abastecimiento de los centros urbanos con productos agrarios. Por su relación privilegiada con los productores, tenían una gran ventaja frente a cualquier español que quiso inmiscuirse en este negocio. Sobre todo, los caciques y principales continuaron beneficiándose de las contribuciones y servicios que les correspondían, como desde antes de la conquista. Su competencia eran los encomenderos y los recolectores del rey, quienes, en los distritos que habían quedado exentos de la encomienda, cobraban el tributo.

1.3. *La administración real*

La Corona sabía que su influencia en los territorios americanos recientemente conquistados era precaria, debido a las grandes distancias y las pobres vías de comunicación. Así, en primer lugar, procuraba tener el control sobre la conexión entre Europa y los territorios ultramarinos. Por consiguiente, impuso reglas estrictas tanto al movimiento de personas como al flujo de bienes. Basándose en las bulas papales de 1493 y el Tratado de Tordesillas de 1494, la Corona declaró el tráfico transatlántico monopolio de España y prohibió a los extranjeros cualquier acceso al Nuevo Mundo. La primera institución real establecida para los asuntos de ultramar fue la Casa de Contratación en Sevilla, fundada en 1503. Aparte de las razones políticas, en esto obraron también

intereses fiscales, porque sobre toda la mercancía traficada se cobraba un arancel, el almojarifazgo.[1]

No faltaron las contradicciones externas al monopolio español y, así, los conflictos eran inevitables. Su expresión probablemente más importante fue el contrabando, y la más espectacular, la piratería. Ya en 1523, el francés Jean Fleury robó parte del tesoro de Moctezuma, que Hernán Cortés había enviado al emperador. En este entonces, los piratas tenían como campo de acción el mar entre las islas Azores, las Canarias y la Península Ibérica. No tardarían en aparecer en aguas americanas.

En la Nueva España, al principio la Corona se limitó al envío de oficiales reales para cobrar impuestos: ante todo, el quinto real a los metales preciosos adquiridos como botín de guerra y producidos en los placeres y minas, y el tributo a los indígenas (aunque cedido en gran parte a los encomenderos). Con el tiempo, los impuestos se diversificaron, y a partir de 1575 se gravó el comercio interior mediante la alcabala. Poco a poco se instaló una red de reales cajas para la administración fiscal del territorio; las primeras en la ciudad de México en 1521, en Veracruz en 1531, en Yucatán (con sede definitiva en Mérida) en 1540 y en Guadalajara en 1543. Además, se estableció una casa de fundición en la ciudad de México en 1529, donde se determinó la pureza o la ley, o sea, el valor de los metales preciosos recogidos. En 1535 se fundó la Casa de Moneda para mejorar el control y facilitar el comercio, porque la existencia de monedas de un valor garantizado, en vez de los trozos de metal de diferentes pesos y leyes, agilizaba las transacciones. En teoría, todos los que adquirían o producían oro o plata estaban obligados a presentarlo en la Casa de Moneda, donde se les convertía en moneda, por el pago de una tarifa. La amonedación quedaría centralizada hasta finales de la época colonial.

Políticamente, la Corona cuidaba que la autonomía de los conquistadores y encomenderos no creciera de modo incontrolable. Favorecida por las fuertes rivalidades entre los diferentes grupos de españoles, poco a poco logró establecer su administración. La primera Audiencia, siguiendo el ejemplo de la fundada en Santo Domingo en 1511, se instaló en la ciudad de México en 1527. Ésta fue poco eficaz, pero la segunda Audiencia, establecida en 1531, ya funcionó mejor. A partir de este mismo año se enviaron corregidores a los pueblos de indios. Los corregidores, aunque con frecuencia eran corruptos, fueron un elemento clave para imponer la autoridad real en el país, a costa de los encomenderos y, a lo largo de éste, también de los frailes. En 1535 llegó el primer virrey, Antonio de Mendoza, a la Nueva España. Con la creación de la Audiencia de Guadalajara, en 1548, el nivel superior de la estructura administrativa estaba concluido (aunque todavía se fundarían la

[1] Palabra de origen árabe. Impuesto aduanero cobrado al comercio exterior en Castilla desde la Edad Media.

de Guatemala en 1543, y la de Manila en 1596, después de un primer intento fallido).

Paralelamente, la Iglesia se instaló en el nuevo territorio. No sólo otorgaba legitimación al nuevo dominio sino que puso al servicio de la Corona personal administrativo, no libre de intereses, pero inmune a las inclinaciones señoriales, entre otras cosas, debido a las restricciones que le imponía el celibato. Los primeros frailes franciscanos llegaron a México en 1524, que contribuyeron poderosamente a evangelizar y disciplinar a la población autóctona. En 1530 se instaló el primer obispo en la ciudad de México. Treinta años más tarde, en la Nueva España ya había seis diócesis (en México, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Guadalajara y Chiapas, más otras en el Caribe y en Centroamérica), prueba de la rápida institucionalización del poder eclesiástico. En 1546, México se estableció como arzobispado. Para su financiamiento la Iglesia cobraba, como en Europa, el diezmo eclesiástico sobre la producción agraria. En América, éste fue pasado a la Corona, como parte del patronato real. Ésta se quedaba con dos novenas partes y apoyaba con el resto a los obispados. Como los indígenas ya estaban cargados con el pago del tributo, el diezmo se cobró a los productores españoles y a aquellos indígenas que elaboraran productos de origen europeo.

1.4. *El enlace con el exterior*

La toma de control sobre los nuevos territorios no había solucionado el aprovechamiento que se les iba a dar, en vista de la imposibilidad de emprender un comercio con los territorios americanos como se estaba haciendo con Asia. Se trataba de una cuestión económica que sólo pudo resolverse dentro de los parámetros culturales y de las mentalidades de los conquistadores. Los deseos de riqueza y mejora social que éstos querían lograr obedecían a conceptos occidentales. Pretendían ser señores a la usanza europea. Aunque usaran tal o cual símbolo de señorío y estatus indígena, algunos se casarán con princesas aztecas y les gustará rodearse de siervos indios. Les importaba, entre otras cosas, vestirse con telas italianas o asiáticas, tomar vino, condimentar sus platos con especies orientales, usar objetos de vidrio, festejar las misas en iglesias adornadas con lienzos al óleo, escribir en papel, poseer —tal vez— algún libro o armarse con hierro y tener armas de fuego. Hay que subrayar que había que efectuar la conquista y la manutención de los nuevos territorios con un núcleo de gente y armas traídas de Europa. Esto significaba para los conquistadores que tanto su seguridad como su riqueza y su estatus dependiesen de la cantidad de productos traídos del Viejo Mundo que pudieran adquirir. Por consiguiente, desde el principio la América conquistada desarrolló una demanda de productos de importación que iba a ser determi-

nante. Para comprarlos se necesitaba con qué pagar, en otras palabras, para poder importar, fue imprescindible exportar. Así sucedió que, no obstante la revitalización de los valores señoriales en el contexto de la conquista, el comercio mantuvo su importancia crucial. La economía interna novohispana fue, de esta suerte, una economía construida alrededor de la exportación. Mas, como las sociedades americanas no disponían de suficientes productos exportables, los españoles mismos se vieron forzados a organizar una producción destinada a los mercados externos.

Antes de la construcción de ferrocarriles y de los barcos de vapor en la segunda mitad del siglo XIX, los altos costos del transporte limitaron la gama de productos comerciables a larga distancia a los de alto valor y reducido peso. El Caribe fue el laboratorio para la solución del problema. Colón había propuesto convertir a los habitantes de las islas en mercancía, copiando el proceder de los portugueses en África y de los españoles en las islas Canarias a lo largo del siglo XV. La exportación de esclavos americanos fue suspendida por los Reyes Católicos en 1493. Esto no impedía que se desarrollara un intenso comercio en la América misma. En México, Nuño de Guzmán, en sus tiempos como gobernador de la provincia de Pánuco, inició su mal afamada carrera como despiadado cazador de esclavos. Los vendía en las islas Antillas, que estaban despobladas a causa de las epidemias y de los maltratos. En el interior del país, la trata de esclavos indígenas en los primeros tiempos floreció. La Corona solía oponerse a este tipo de negocios y los prohibió definitivamente en 1542. Aun así, la esclavitud indígena subsistiría en las zonas fronterizas del norte, donde se legitimaba como medida de guerra y hasta de educación contra los guerreros nómadas.

No obstante, la explotación esclavista no servía para satisfacer las necesidades exportadoras del Nuevo Mundo español. Otro modelo a probar, diseñado originalmente por los italianos en el Mediterráneo oriental y transferido por los portugueses, con amplia inversión de capital italiano, a las islas atlánticas (y pronto a Brasil) y por los españoles a las islas Canarias, fue la producción de azúcar. Hernán Cortés hizo plantar la caña en sus tierras en Cuernavaca. Pero el azúcar novohispano no pudo competir en los mercados de exportación con la producción de los portugueses y, más tarde, con la del Caribe, y sólo lograría abastecer el consumo interno.

Una azarosa incidencia facilitó la solución. Ya entre los habitantes de las islas antillanas, los españoles habían encontrado considerables cantidades de oro, no en forma de moneda sino como objetos artesanales. En tiempos en que el valor de la moneda se definía por el valor intrínseco del metal que contenía, esto no era problema. Los españoles no tardaron en localizar los lavaderos de los cuales los indígenas sacaban el metal amarrillo. En dimensiones mucho mayores, esta experiencia se repetiría en México y en Perú. Los españoles expropiaron a los indígenas su oro acumulado a lo largo de los

siglos y explotaron los placeres de oro. Pronto descubrieron las primeras minas argentíferas, y la plata pasaría a ser la mercancía más importante de exportación novohispana.

De esta forma, la Nueva España se convirtió en productor y exportador de monedas, para comprar mercancía en los mercados exteriores. Esta "moneda", en las más diversas formas y acuñaciones, se distribuyó desde América al mundo. Aunque entre los especialistas no haya acuerdo sobre la importancia de este fenómeno, queda fuera de duda que agilizó los circuitos mercantiles que, por primera vez, abarcaban a todos los continentes (con la excepción de Australia). Obviamente, la llegada masiva de metales preciosos también le vino muy bien a la Corona, siempre necesitada de dinero. Por medio de los impuestos cobrados, la plata aportó recursos a la financiación de la política imperial. Pero fue la demanda hispanoamericana de productos europeos y asiáticos la que desencadenó estos flujos, y no la necesidad de los monarcas, que sólo pudieron fomentar pero no gestionar la producción, ni tampoco lo fue la demanda china, como a veces se sostiene, la que, sin embargo, aseguró que se estableciera un sistema estable de intercambio intercontinental, pues, al absorber grandes cantidades del plata, impidió que se devaluara su precio y los mercados americanos perdieran su poder de compra.

La organización de los flujos de plata fue un proceso bastante complejo, y es aquí, para regresar al debate esbozado al principio de este capítulo, donde el mercado interno colonial cobró su forma. Dentro de la Nueva España, los españoles debían resolver dos problemas clave: organizar la economía de exportación, con todos los suministros necesarios, y, al mismo tiempo, impedir que los sistemas económicos indígenas se desarticularan. Fue una necesidad crucial que el sustento de la población quedara asegurado. Por tanto, durante varias décadas no hubo grandes cambios en la agricultura autóctona, cuya producción sirvió a la subsistencia y, con sus excedentes, abasteció a los centros urbanos. De esta forma, los españoles, que eran una pequeñísima minoría en el país cuyo número en 1570 llegó a apenas 60 000 (según Bradley Benedict, 1974), pudieron conservar la estabilidad política y social, condición de la que dependían para asegurar su dominio. Todo esto se realizó en el contexto de un creciente cuerpo de ordenanzas y leyes que tenían como fin regular las relaciones económicas. Conviene repetirlo: el mercado interno colonial no fue un mercado libre, sino reglamentado y coactivo. Una parte considerable del excedente agrario y del trabajo de los indígenas fue reclutado mediante los servicios que los indios debían a los encomenderos o como tributo a la Corona. Las reglas y normas obedecían a diversos motivos: a la ambición de la corona de controlar la situación, a los intereses estamentales o de grupos de presión que trataron de asegurarse un acceso privilegiado a los recursos, pero también al deseo de hacer participar a los indígenas en la economía mercantil en condiciones que convenían a los

españoles. Al vivir en sistemas productivos funcionales, esto sólo podía lograrse mediante fuerzas extraeconómicas. El hecho de que después no faltaran indios que supieron adaptarse a la situación y beneficiarse de ella, no contradice tal interpretación; se debía, en gran parte, a que los españoles necesitaban aliados e intermediarios dentro de las sociedades indígenas.

Obviamente, todas las normas están y han estado para romperse, y el incumplimiento fue tan frecuente que casi era la regla. Pero aunque hay que reconocer que todavía falta mucha investigación para comprender mejor el funcionamiento práctico de la economía colonial en sus diversos momentos y en las diferentes regiones, puede constatarse que esta práctica siempre se instituyó con referencia a las reglas oficiales. Por lo tanto, el fraude, la corrupción, el contrabando y, en el campo del trabajo, la resistencia cotidiana no produjeron un mercado libre, ni siquiera un mercado menos reglamentado, sino más bien significaron un cambio o una adaptación de las reglas, de acuerdo con las relaciones de poder operantes.

2. Una mirada sectorial a la economía novohispana a partir de la segunda mitad del siglo XVII

En la segunda mitad del siglo XVI, la situación se dinamizó de forma general. Entre 1545 y 1548 una epidemia terrible devastó el territorio y, después de otras tantas plagas menores, una peste no menos desastrosa lo asolaría de 1576 a 1581. A mediados del siglo XVII el número de indígenas llegó a su mínimo, más o menos 1.2 millones. El vacío fue llenado sólo parcialmente por una nueva población mestiza y española y por la creciente importación de esclavos de origen africano. Según las estimaciones de Bradley Benedict (1974), en ese entonces había aproximadamente 180 000 españoles, 35 000 negros y 220 000 mestizos y mulatos en la Nueva España. El declive demográfico, es decir, el debilitamiento productivo de los indígenas, el aumento de los españoles y el auge de la minería, o sea, el crecimiento de la demanda, constituyó un reto a la situación. Este desarrollo favoreció a las ciudades que, no obstante el despoblamiento del campo, prosperaban como centros administrativos, de residencia y también de producción artesanal y manufacturera. Además, las minas del norte y los nuevos centros poblacionales que surgieron en sus alrededores se ubicaban fuera de la zona agraria y requerían nuevas soluciones para asegurar su abastecimiento. Los perdedores de tal desarrollo fueron los encomenderos, cuya base económica quedó perjudicada por la muerte de los indígenas, lo que facilitó a la Corona su eliminación como clase dominante de la sociedad novohispana.

Inicialmente, la minería estaba en la capacidad de resistir a las desastrosas consecuencias demográficas hasta que, más o menos alrededor de los

años cuarenta del siglo XVII, se combinaron con el agotamiento de los yacimientos argentíferos más productivos y con el derrumbe del poder hegemónico de España en Europa y el Atlántico. Sobre la profundidad y las repercusiones de las dificultades se ha discutido mucho. ¿La Nueva España, a mediados del siglo XVII, entró en una crisis o sólo pasó por una fase de ajuste estructural? Muchos indicios sugieren que fue una época de reestructuración en la que se sentaron las bases para la economía novohispana que estuvo vigente hasta la segunda mitad del siglo XVIII. Para ello, la Nueva España pudo aprovecharse de la crisis de la metrópoli y conectarse con los circuitos exteriores en términos más autónomos y más favorables. Fue justamente el momento en que se impuso la propiedad de tierra española, ejemplificada en la hacienda. Como la monarquía, para organizar recursos, empezó a vender muchos oficios, los habitantes de la Nueva España también pudieron ocupar una parte considerable de la administración real. La consolidación del orden se vio favorecida por la tendencia demográfica. Ya alrededor de 1640, la población volvió a crecer, y para 1680 la minería comenzaba una fase de expansión que duraría hasta finales de nuestra época. En su relación con la metrópoli europea, el virreinato ganó el alto grado de autonomía que le caracterizaría hasta que, en el siglo XVIII, se convirtió en el objeto de ataque de los reformadores borbónicos. Pero los resultados tangibles de esta política se mostrarían sólo en la segunda mitad del siglo XVIII.

2.1. *El comercio*

En el orden económico esbozado, el comercio ocupó una función trascendental. Hacia el exterior, la ruta entre Sevilla y Veracruz, a través del Caribe, se estableció y se puso bajo la vigilancia de la Casa de Contratación inmediatamente después de la conquista y prosperó hasta mediados del siglo XVII. La Corona no tuvo las fuerzas y los recursos suficientes para defender el control sobre el vital vínculo entre sus posesiones americanas y España. Necesitaba, por lo tanto, aliados. Así, concedió a los mercaderes de Sevilla el derecho exclusivo, es decir, su propio monopolio, de organizar el intercambio con América. En 1543 se les otorgó el privilegio de organizarse como consulado, con jurisdicción mercantil propia, precisamente cuando el comercio transatlántico, después de la conquista del Imperio de los aztecas y de los incas, alcanzó dimensiones verdaderamente vastas. En contraste, la Corona actuó cautelosamente para privilegiar de la misma forma a cualquier sector en América. Pero una vez que las nuevas sociedades americanas se asentaron y se afincó la administración real, en 1592 cedió a las instancias del comercio mexicano y autorizó la fundación del Consulado de la ciudad de México, cuya historia ha sido estudiada en todas sus facetas por Guillermina del Valle (2002, 2005, 2006).

En los años posteriores no faltaron motivos para pleitos entre las dos comunidades mercantiles, la de México y la de Sevilla. Con el auge minero, se hizo práctica común que los mercaderes americanos, con sus bolsas llenas de plata, acudieran a Sevilla a comprar directamente, dejando de lado a los intermediarios andaluces. Éstos, por su parte, una vez en América se dirigirían a los mercados de venta sin la intermediación del comercio novohispano. Finalmente, la Corona impuso la repartición regional de los negocios: se les prohibió a los americanos trasladarse a Europa para efectuar sus compras, y a los andaluces se les vedó el acceso a los mercados americanos. Para realizar los intercambios se fijaron lugares donde celebrar ferias mercantiles, en el caso de la Nueva España, Veracruz, la ciudad de México y, ya en el siglo XVIII, Jalapa. Fue así que se estableció un equilibrio endeble y constantemente renegociado entre los intereses de los grandes comerciantes mexicanos y andaluces. Por supuesto, este arreglo se rompió en muchas ocasiones y las dos partes se las ingeniaron para burlar las leyes. Hay que subrayar que la competencia entre el comercio novohispano y el andaluz no puede considerarse en términos de un enfrentamiento entre criollos y peninsulares, ya que muchos comerciantes mexicanos, si bien se habían emparentado con familias criollas, habían nacido en Europa, en creciente medida en el norte de la Península Ibérica.

La relación de la élite mercantil de la ciudad de México con la metrópoli difícilmente puede caracterizarse como una dependencia colonial. Ambas partes ganaron y perdieron en esta interacción. La restricción del comercio transpacífico con Manila, que tenía enlaces con Perú (y su plata potosina), sin duda benefició a los europeos. En el Atlántico, por el contrario, como se puede deducir de la investigación de García Fuentes (1997), el régimen de la Carrera de Indias favoreció tendencialmente a los comerciantes americanos, aunque los europeos controlaban la organización y el envío de las flotas a Veracruz. Las leyes reservaron la importación de mercancías a través del Atlántico a los andaluces, y su distribución en el interior de la Nueva España a los comerciantes de México. De esta forma, los europeos no sólo debían asumir los riesgos de la travesía transatlántica (mermas, naufragios, guerras, piratas, préstamos forzosos), sino soportar que, después de su llegada a Veracruz, los novohispanos los presionaran para que redujeran los precios, simplemente esperando que los costos de su estancia crecieran. Los contrabandistas corrían la misma suerte. Si no lograban una venta rápida, tenían los mismos o más gastos que los comerciantes regulares (pues debían corromper a los funcionarios para ser tolerados). Para los comerciantes novohispanos, mientras controlaran más o menos las entradas ilegales, resultaba atractivo comprar más barato. Al final, la escasez de oferta institucionalmente creada les garantizó altos precios en los mercados internos. De esta forma, tanto el comercio regular como el contrabando favorecían a los grandes mercaderes

de la Nueva España, los miembros del Consulado de México, los llamados "almaceneros", por sus almacenes de mercancías importadas que poseían en la capital del virreinato, porque sólo ellos disponían de suficiente dinero en efectivo para adquirir a gran escala las cargas de mercancía. Ganaban muy bien, ciertamente a costa de los consumidores, y probablemente vinieron a ser, hasta finales del siglo XVIII, el grupo más poderoso de la Nueva España. Por consiguiente, se convirtieron en resueltos defensores de las estructuras existentes hasta la introducción del comercio libre en 1778.

Los almaceneros controlaban la distribución de los productos importados y domésticos en el interior del país mediante una red de mercaderes menores asentados en los centros provincianos principales o que ambulaban entre las poblaciones como viandantes, y que eran abastecidos con mercancía a crédito o en el marco de compañías. Basándose en los ingresos obtenidos, los grandes comerciantes comenzaron a dar créditos a muchas actividades, principalmente a la minería. Ocuparon, de esta forma, una posición estratégica que les permitía controlar las relaciones económicas y sacar grandes ganancias. Se formaron poderosos clanes familiares con actividades económicas diversificadas y con múltiples relaciones transatlánticas, cuyas cabezas tendieron a convertirse en una clase de terratenientes con aficiones aristocráticas (lo que la Corona aprovecharía, sobre todo en el siglo XVIII, para la lucrativa venta de títulos nobiliarios). Además, muchas veces fueron comerciantes quienes rentaron diversos ramos fiscales de la Corona.[2] El Consulado de México, por ejemplo, controló durante largos periodos del siglo XVII y de la primera parte del XVIII el cobro de la alcabala de la ciudad de México.

2.1.1. *La pérdida del monopolio atlántico*

En la medida que los territorios americanos disponían de más plata crecieron las transacciones mercantiles, pero también la avidez de los contrabandistas y piratas extranjeros que querían participar de las riquezas americanas. Desde el principio, el monopolio español tuvo que ser defendido de la injerencia extranjera, que tomaba las formas de contrabando y de piratería. Fueron fenómenos en los que participaban sobre todo franceses, holandeses, ingleses y magrebíes. Había sólo una entrada legal para el comercio extranjero: la trata de esclavos, que la Corona, a partir de 1585, organizó en los llamados asientos de negros que otorgaron a diversos comerciantes portugueses, italianos y, en ocasiones, también españoles, el derecho exclusivo para importar

[2] El Estado del Antiguo Régimen con frecuencia rentaba el cobro de ciertos ramos fiscales a particulares por un monto fijo, con lo que se ahorraba el costo de la administración.

negros. Los asentistas aprovecharon sus derechos para realizar un intensivo contrabando de otros bienes. El orden monopólico no sólo fue desafiado desde fuera, sino también por los propios súbditos que querían evitar el pago de impuestos y tarifas que la Corona cobraba.

La piratería en aguas americanas alcanzó dimensiones preocupantes en la segunda mitad del siglo XVI, y cuando en 1578 el legendario Francis Drake atravesó el estrecho de Magallanes empezó a afectar también las costas del Pacífico. En una lucha altamente ideologizada, los españoles intentaban defender, como podían, su hegemonía en Europa y la exclusividad de su tráfico y sus puertos. Disponían de un considerable poder, pero las rutas y las costas eran largas, y había que estar preparados en todo lugar y en cualquier momento. España se vio obligada a una enorme fragmentación de sus fuerzas y recursos. Los agresores, por el contrario, podían elegir el punto de ataque y concentrar en él toda su potencia. Desde los años veinte del siglo XVI, fue costumbre que los navíos españoles viajaran escoltados, medida que en 1564 se hizo obligatoria. Desde entonces, se estableció que los barcos fueran en convoy una vez al año. Al menos en teoría, después de salir de Sevilla en abril, la llamada flota de la Nueva España debía permanecer en Veracruz durante el invierno y zarpar en marzo para regresar a Europa. También se hicieron grandes esfuerzos para mejorar la insuficiente defensa de las costas. Además, como España hizo la paz con sus enemigos europeos, con Francia en 1598 y con Inglaterra en 1604, y en 1609 firmó una tregua de 12 años con los holandeses, la situación se remedió notablemente. Pero la tranquilidad sólo fue pasajera. Las hostilidades se reiniciaron en los años veinte del siglo XVII. Liderada por el conde-duque de Olivares, valido de Felipe IV, la monarquía española inició la lucha final por su hegemonía europea. Mas todos los esfuerzos por movilizar recursos fueron en vano, ya que en la Paz de los Pirineos, en 1659, España tuvo que reconocer su derrota frente a Francia e Inglaterra, sin que las hostilidades hubieran terminado con ello.

En el contexto americano, prácticamente todos los puertos españoles fueron saqueados una o varias veces por los piratas; a Veracruz le tocó en 1683. Un momento de gran envergadura se experimentó en 1628, cuando los holandeses lograron capturar la flota de la Nueva España en la bahía de Matanzas, en Cuba, llevándose el enorme botín de 11 millones de florines, con el que financiaron su conquista del norte de Brasil en 1630. Además, España no pudo impedir que sus enemigos se establecieran firmemente en el continente americano. En 1607, los ingleses lograron fundar en Jamestown, Virginia, su primera colonia permanente en Norteamérica, y al año siguiente les siguieron los franceses con la fundación de Québec, Canadá. A partir de 1624 los españoles perdieron varias islas caribeñas, por cierto indefensas (como Barbados, Curaçao, Martinica y Guadalupe, entre otras), las que poco a poco se convertirían en el escenario de la economía de plantacio-

nes, pero que en aquel momento tenían un valor más bien estratégico como bases de operación para campañas militares, empresas piratas y el contrabando con las posesiones españolas del continente. Una pérdida cuantiosa fue que una flota inglesa, en 1655, conquistó Jamaica. En 1697, finalmente, la parte occidental de La Española cayó en manos de los franceses, convirtiéndose en la colonia de Haití.

Estos problemas no eran sólo de carácter político-militar. España, aunque reclamara el monopolio de abasto de sus posiciones americanas, desde el principio no pudo producir todo lo que éstas demandaban, y lo pudo cada vez menos. En los siglos XVI y XVII la economía ibérica pasó por serias dificultades, en especial, sus sectores manufactureros. España se fue convirtiendo cada vez más en una intermediaria de los productos procedentes de las economías más dinámicas de Francia, Países Bajos, Inglaterra, Italia y partes de Alemania. Desde finales del siglo XVI, las añejas empresas mercantiles de Sevilla empezaron a quebrar. Éstas fueron sustituidas por nuevas, muchas de ellas controladas por extranjeros naturalizados, pero todas eran comisionistas para la reventa de los productos importados. Sólo pocos productos españoles subsistieron, por ejemplo, el azogue, el hierro de las provincias vascas, el vino y el aceite de oliva de las provincias mediterráneas. Incluso los barcos de la Carrera de Indias fueron, en medida creciente, de producción extranjera, mientras que los astilleros en la costa cantábrica decaían (vale la pena mencionar que, al mismo tiempo, se desarrolló una gran producción naviera en América, sobre todo en La Habana, pero también en lugares como Campeche). España, de esta suerte, se convirtió en lo que Emmanuel Wallerstein ha llamado, de forma plástica, una "semiperiferia".

En estas circunstancias, el comercio oficial de la Carrera de Indias experimentó un claro decaimiento a partir del segundo cuarto del siglo XVII. Esta reducción se debía en parte a las perpetuas guerras y al aumento del contrabando, dentro y fuera del sistema de flotas. A España, desgastada en una guerra con demasiados frentes, le resultó cada vez más difícil y menos rentable reunir una flota escoltada por sus armadísimos, pero costosos, galeones. Entre 1637 y 1710 se suspendieron nada menos que 26 flotas, y el tráfico lo realizaron cada vez más navíos sueltos, llamados "de registro". Quizás la pérdida de la posición hegemónica española sea menos sorprendente que la enorme capacidad de resistencia de la monarquía a circunstancias adversas y a una coalición de enemigos superiores en número y fuerzas. Pero es un hecho que la eficacia del sistema de flotas quedó socavada.

Es de dudar si este desarrollo afectó a los comerciantes novohispanos en el grado que los registros parecen documentar. El contrabando era una alternativa económica atractiva. Los comerciantes pudieron comprar mercancías relativamente baratas y ahorrarse los aranceles y las cuotas que cobraban los intermediarios andaluces. Lo que a los mercaderes en México les importaba,

en primer lugar, era que no se saturaran los mercados, debido a las consecuencias negativas que esto hubiera tenido en el nivel de precios. Si el contrabando crecía al grado de amenazar las estrategias especulativas usuales, es decir, almacenar la mercancía y esperar a que los precios subieran, entonces podía echarse mano de las leyes vigentes contra los extranjeros. A los comerciantes andaluces, por su parte, además de timar el almojarifazgo, les convenía no registrar la plata ganada por sus ventas, ya que la Corona, afligida por las eternas guerras, aplicó medidas cada vez más desesperadas para financiar sus ejércitos. En varias ocasiones, embargó los metales que llegaban con la flota como préstamo forzoso, sumas que nunca fueron pagadas íntegramente, como consecuencia de las sucesivas bancarrotas del Estado durante el reinado de Felipe II. Esto era un riesgo que los comerciantes intentaban evadir, al ocultar la plata a los funcionarios reales, pero aún así contribuyó al debilitamiento de las casas comerciales de Sevilla.

2.1.2. *El comercio con Asia*

La novedad quizás más significativa que se dio en la segunda mitad del siglo XVI fue la apertura del comercio entre la Nueva España y Asia oriental. El proyecto asiático, central en las primeras navegaciones de Colón, nunca se había abandonado del todo. Paralelamente a la conquista de México, desde España zarpó la flotilla de Fernando de Magallanes que llegó a circundar el continente americano, para arribar en la primavera de 1521 al archipiélago que fue nombrado islas Filipinas. Magallanes fue asesinado, pero su flota logró concluir la primera vuelta al mundo. Sobre todo, sentó las bases para el dominio posterior español en las Filipinas y dio nueva vida a la reivindicación asiática de los españoles. Más adelante, en México Cortés organizó, sin mucho éxito, la exploración del mar del Sur, como se le llamaba al Pacífico. La comunicación con las Filipinas fue precaria durante mucho tiempo. El problema se resolvió, en 1565, con la expedición conquistadora de Miguel López de Legazpi, cuando el agustino fray Andrés de Urdaneta encontró una ruta viable para el difícil tornaviaje a Acapulco. Para imaginarse los problemas a los que se enfrentaban, conviene saber que el trayecto entre Acapulco y Manila, que uno tiende a considerar una mera prolongación de la navegación atlántica española, es notablemente más larga que la ruta entre Sevilla y Veracruz. En 1571, se celebró la fundación de Manila y se estableció el comercio entre la Nueva España y las Filipinas, las que a la vez estaban conectadas con China, sobre todo por comerciantes de este último país.

El comercio entre Acapulco y Manila lo controlaron los mercaderes de la ciudad de México y pronto alcanzó dimensiones considerables. A este auge

aportó la bonanza minera que mientras tanto se había producido en México, pero sobre todo en los Andes. En el territorio donde en la actualidad se sitúa Bolivia se descubrieron en 1545 las vetas del Cerro Rico de Potosí, la mina de plata más grande que se ha visto en la historia. La plata potosina hizo crecer el comercio peruano con Europa, pero al mismo tiempo dio origen a un intensivo intercambio entre Callao, Acapulco y Manila. Fue probablemente el único momento en que la América española pudo desarrollar una dinámica propia e independiente de los intereses europeos en su inserción en el nuevo comercio global. Se cree que durante algunos años fluyó más plata de Acapulco a Asia que de Veracruz a Europa, y gran parte de estas exportaciones procedió de las minas andinas.

Fue una situación que la Corona y los comerciantes andaluces no estaban dispuestos a tolerar, por miedo de que la plata americana se les escapara de las manos. Por consiguiente, en 1593 la navegación entre Manila y Acapulco se restringió a dos barcos y a mercancías por un valor de 250 000 pesos al año, mientras que el envío de plata a las islas se limitó a 500 000 pesos. Esto, más adelante, dio origen al famoso galeón de Manila, un barco enorme lleno de costosos productos asiáticos. Finalmente, el comercio entre Callao y Acapulco se prohibió casi del todo en 1631 y, definitivamente, en 1634 (como se había hecho ya con la navegación directa de Perú a las Filipinas).

A pesar de todo, el comercio novohispano con Manila continuó siendo un negocio lucrativo para los comerciantes involucrados; y entre Perú y México, por ejemplo, las importaciones del cacao de Guayaquil crecerían constantemente. Aún así, el comercio triangular entre Callao, Acapulco y Manila quedó seriamente truncado. Las perspectivas que este desarrollo hubiera abierto, de haber proseguido, sólo pueden imaginarse. En México empezó a manufacturarse, por ejemplo, la seda china para la venta a Perú, con lo que comenzó la exportación de productos manufacturados, prácticamente ausente en el comercio transatlántico.

2.1.3. *Primeras reformas en el siglo XVIII*

Durante el siglo XVIII la situación poco a poco cambiaría. Cuando en 1700 murió Carlos II, el último rey de la casa de Austria, estalló la Guerra de Sucesión española (1701-1713) en la que participaron prácticamente todos los poderes europeos. Al final se impuso Felipe de Anjou, el pretendiente francés. Con la llegada de los Borbones al trono de España se emprendió la reorganización del comercio transatlántico. Los retos eran grandes. En el acuerdo de Paz de Utrecht (1713), Gran Bretaña había conseguido que se le concediera a la South Sea Company inglesa la importación de negros, permiso que se aprovechó para el contrabando de mercancías de todo tipo. Tal situación

desafió al monopolio español y no podía gustarle a la Corona ni a los grandes comerciantes andaluces y mexicanos, cuyo consulado, en la guerra, había demostrado su lealtad a la nueva dinastía mediante la concesión de préstamos. El contrabando alcanzó dimensiones que amenazaron las posibilidades de especulación. Además, tanto los contrabandistas como los mercaderes españoles que llegaban a Veracruz buscaron crear circuitos propios para incursionar en los mercados internos. Todo lo anterior se convertía en un peligro para el orden establecido. Los negocios de la South Sea Company se vieron, por tanto, constantemente obstaculizados y, en 1750, el asiento fue rescindido oficialmente.

Paralelamente a la llegada y la eliminación de los ingleses y después del trasladado del monopolio andaluz de Sevilla a Cádiz (en 1717), se intentó restablecer el sistema de flotas anuales, a partir de 1720. Como sitio de intercambio, finalmente se establecieron las ferias de Jalapa. Las continuas guerras, la persistencia del contrabando y los objetivos especulativos del gran comercio dificultaron la aplicación de este proyecto. En total se celebraron sólo 11 ferias en Jalapa, hasta el momento en que se declaró el llamado comercio libre en 1778, después de varias décadas de debates.

2.2. *El sector de exportación*

Como ya se ha destacado, la creación de una economía de exportación respondía directamente a la demanda de importaciones. Los costos de los productos demandados fueron cubiertos en principio por la exportación de oro y, después, por la minería de plata, es decir, por la producción de una "mercancía dinero", como la ha llamado Carlos Sempat Assadourian (1979). Otros productos, como cueros, nunca cobraron demasiada importancia. El cultivo de la caña de azúcar, introducido en los inicios del dominio español, se limitó a surtir el consumo interno. El cacao, en el siglo XVII, ya era estimado en algunas partes de Europa, pero su país de origen se convertía en un mercado importador abastecido desde Caracas y Guayaquil. Desde la región de Puebla-Tlaxcala se enviaron considerables cantidades de trigo al Caribe español, mas como fueron pagadas con la plata novohispana que el virreinato enviaba para financiar la defensa de la región, éstas no podían fungir como auténticas exportaciones. Sólo alrededor de los tintes se formaron circuitos propios de exportación. En los siglos XVII y XVIII Oaxaca exportaba crecientes cantidades de la grana cochinilla, y la colindante capitanía general de Guatemala se convirtió en un centro de la producción de añil. Aunque es difícil dar un dato exacto, puede estimarse que a lo largo del periodo estudiado mucho más de 75% de las exportaciones novohispanas fueron metales preciosos.

2.2.1. *La expansión minera*

Después del corto tiempo de saqueo de los tesoros acumulados por los indígenas, los españoles se dedicaron a explotar los placeres de oro conocidos por los nativos, pero éstos pronto se agotaron. Desde los años treinta se descubrieron las primeras minas de plata al sur de Tenochtitlan y, en los años cuarenta, en Nueva Galicia. A partir de la segunda mitad del siglo XVI, los intereses mineros empujaron la expansión española al vasto norte mexicano, el cual nunca había formado parte del Imperio azteca y sólo estaba escasamente conectado con el mundo mesoamericano. Esta expansión comenzó con las campañas de Nuño de Guzmán y la fundación de la Nueva Galicia. Fue la gente de Nuño de Guzmán la que descubrió las minas de Zacatecas en 1546. Partiendo de Zacatecas, Francisco de Ibarra exploró la Nueva Vizcaya, para fundar Durango en 1563, y Juan de Oñate, en 1598, conquistó Nuevo México. Los habitantes autóctonos de toda la amplia región entre el Bajío y el sur de los actuales estados de Durango, Coahuila y Nuevo León, cazadores y recolectores o simples agricultores, pusieron una feroz resistencia a la repentina penetración de los españoles en su territorio. La llamada guerra chichimeca duró toda la segunda mitad del siglo XVI y, aparte de su naturaleza militar, se convirtió en un negocio: los chichimecas robaban a los españoles y las tropas de aquéllos gozaban de sus salarios y aprovechaban las hostilidades para la lucrativa caza de esclavos. Finalmente se logró la pacificación, al asentar y abastecer a los diferentes grupos de chichimecas a costa del erario real. Hostilidades similares, sin embargo, continuarían siendo frecuentes en el territorio al norte de la región Chichimeca, donde la guerra con los apaches y los comanches no se resolvería hasta la segunda mitad del siglo XIX.

La guerra no era impedimento para que, a partir del descubrimiento de Zacatecas, se abriera una serie de yacimientos ricos, por ejemplo en Pachuca y Real del Monte en 1547, en Guanajuato en 1552, en Fresnillo en los años cincuenta, en Zimapán hacia 1575, en el cerro de San Pedro —en las cercanías de la posterior ciudad de San Luis Potosí— en 1592, o en Guadalcázar, alrededor de 1615, por mencionar sólo algunos. La expansión del sistema fiscal corría paralelamente a este desarrollo. Para asegurar el pago de los impuestos cobrados a los mineros se establecieron nuevas cajas reales en Zacatecas (1552), Durango (1599) y San Luis Potosí (1628).

Estructuras y coyunturas de la minería. La bonanza inicial de la producción de plata se produjo en minas vírgenes. Al agotarse los minerales superficiales y de alta ley, sin embargo, empezaron a subir los costos de producción y a disminuir el rendimiento. El remedio fue una innovación tecnológica. A mediados del siglo, en Real del Monte, un proceso químico desde antaño conocido, la amalgamación de plata con mercurio, logró convertirse en un proceso

industrial. De repente se podían aprovechar inmensas cantidades de metal de mediana calidad. Tanto en la Nueva España como en los Andes, la amalgamación provocó un auge minero sin precedentes. Su empleo dependía, sin embargo, de un suministro constante de mercurio. Éste se obtenía de las minas de Almadén, en España, de Huancavelica, en Perú, y de Idria, en la actual Eslovenia, y era distribuido por la Corona mediante un monopolio o estanco real. Además, la amalgamación requería fuertes inversiones en la molienda del mineral. En suma, ésta hizo crecer la demanda de capitales.

Paralelamente a la crisis demográfica y la del comercio oficial transatlántico, el nuevo auge minero empezó a desacelerarse en el segundo cuarto del siglo XVII, aunque el alcance de esta tendencia descendente es objeto de debate. Es patente que en los yacimientos más productivos, en primer lugar en Zacatecas, se estaban agotando los minerales de mejor ley, después de varias décadas de explotación intensiva. Con las cada vez más profundas excavaciones, el transporte del mineral a la superficie, el desagüe y la ventilación de las galerías y los tiros se dificultaban y los costos crecían. Además, el suministro de mercurio empezó a fallar, sobre todo a causa de dificultades en las minas de azogue en Almadén y Huancavelica. La Corona, en vista de que no podía asegurar el abastecimiento para todas las minas, le dio preferencia a Potosí a costa de la comparativamente pobre Nueva España. De esta forma, considerables cantidades de mercurio español destinadas a México se transfirieron a los Andes. Además, desde Madrid, como una de las medidas impulsadas por la política del conde-duque de Olivares para aumentar los recursos de la Corona, se insistía en que se terminara la práctica de distribuir el azogue al fiado, puesto que era frecuente que partes considerables de este crédito nunca se pagaran. Incluso empezaron a cobrarse las deudas acumuladas a lo largo de los años, provocando la bancarrota de una serie de empresas. Todo esto dañó la —débil— base financiera del sector.

Podría suponerse que también hubo problemas con el abastecimiento de mano de obra como consecuencia del declive demográfico. No obstante, la minería logró cubrir sus necesidades. Por un lado, recurría a la contratación de trabajadores libres asalariados. Para ello, se les concedía a los trabajadores más especializados, sobre todo a los barreteros que desprendían el mineral de la roca, una participación en la producción calculada de diferentes formas, el llamado "partido". La ventaja del partido era que constituía un aumento considerable de los ingresos de los obreros sin que causara costos directos a los empresarios, siempre necesitados de capital. Por otro lado, se valía de formas de compulsión. Se importaron números crecientes de esclavos negros y los funcionarios reales usaron el repartimiento de mano de obra indígena. A diferencia de la política aplicada en la agricultura, la Corona nunca les quitó a los mineros el acceso al trabajo forzado por medio del repartimiento, aunque su uso fue limitado por el hecho de que centros como Zacatecas estaban situados

fuera del territorio habitado por indios sedentarios. Pero este no era el caso en Taxco o en Real del Monte, y tampoco en Sonora o en Chihuahua, donde el flujo de indios repartidos desde las misiones a las minas fue constante en todo el periodo. Tanto el trabajo forzado como el partido fueron elementos importantes para enfrentar las dificultades que resultaban de la combinación de falta de trabajadores y de capital. Pero, desde el punto de vista empresarial, a la larga resultaron problemáticos. Aunque el partido permitía ahorrar dinero, disminuía los ingresos de los empresarios. La mano de obra forzada, por su parte, solía carecer de motivación y de entrenamiento y rendía poco.

Independientemente de la situación laboral, las dificultades de la minería no tardaron en superarse. Las bases de la recuperación probablemente se sustentaron en una serie de nuevas minas de minerales de alta ley, descubiertas a partir del segundo tercio del siglo XVII, por ejemplo, en Parral, en nuevas vetas en Sombrerete, o en varios lugares de la Nueva Vizcaya y, a partir de 1640, aproximadamente, en Sonora. En 1683 se descubrieron vetas de plata en el real de los Álamos, el centro más estable del noroeste. Más o menos al mismo tiempo, las minas de Santa Rosa de Cosihuiriáchic, en la Sierra Tarahumara, experimentaron una considerable bonanza. En 1707 surgió un nuevo centro en Santa Eulalia, en cuya vecindad se fundaría la posterior villa de Chihuahua. Ya en el siglo XVIII, varias minas en el sur del actual estado de Sinaloa experimentaron un gran auge, sobre todo El Rosario. Entre los descubrimientos posteriores destaca Bolaños, en bonanza a partir de 1748, de donde en los años cincuenta salió casi 17% de la producción total mexicana (antes de sufrir un rápido y brusco decaimiento en la década siguiente). Muchas veces se trataba sólo de pequeñas minas y su explotación duraba poco, pero a corto plazo podían alcanzar una productividad bastante elevada. En muchas de ellas se podía recurrir a la vieja tecnología de la fundición y ahorrarse el costoso mercurio. En todo caso, constituyeron polos de desarrollo que contribuyeron a la transformación de sus alrededores, dando estabilidad al arraigo de una nueva economía orientada al mercado. Como en el pasado, la Corona respondió a la expansión minera con el establecimiento de nuevas cajas reales en Guanajuato (1665), Pachuca (1667), Sombrerete (1683), Zimapán (1729) y Bolaños (1753). Los distritos de las diferentes cajas pueden verse en el mapa A2.

El crecimiento impulsado por los nuevos descubrimientos se reforzó con la revitalización de los centros ya experimentados, como Zacatecas, Real del Monte y sobre todo Guanajuato, a lo que contribuyeron algunas innovaciones tecnológicas, como el uso de explosivos en los trabajos subterráneos a principios del siglo XVIII (o incluso un poco antes). Pero, ante todo, hay que destacar una mejora esencial de la situación financiera de la minería. Desde el principio, fueron sobre todo los comerciantes quienes suministraban a las minas aquello que necesitaban y así, finalmente, la financiación de las ope-

Mapa A2. Distritos fiscales y asientos mineros a mediados del siglo XVIII

Fuente: elaboración propia.

raciones mineras quedó organizada por el grupo de los comerciantes-aviadores. Es de suponer que la abundante plata barata de las nuevas minas dispuso a los comerciantes a involucrarse en la minería, comúnmente considerada un campo extremadamente riesgoso. La distribución del azogue les sirvió como acceso a este negocio. Al mostrarse la Corona cada vez más renuente a dar crédito, los comerciantes se hicieron cargo de este renglón. Al mismo tiempo, organizaron el avío de las minas, cuya mayoría quedaba lejos de los centros de abasto, con bienes de producción y de consumo. Así, por medio del crédito se estableció una relación de dependencia, de la cual sólo los dueños de minas más ricos se escaparon. En algunas empresas, los comerciantes optaron por participar en la esfera de la producción mediante inversiones directas y, finalmente, la adquisición de las minas. De ahí surgió también una nueva clase de empresarios. Puede mencionarse a la familia Fagoaga, que

financiaba muchas explotaciones mineras; su representante más destacado fue Manuel de Aldaco (1696-1770), colaborador estrecho del minero más activo de la época, José de la Borda, quien desde su llegada a México en 1716 y hasta su muerte en 1778, extrajo plata en las minas de la Nueva España central como Taxco, Sultepec y Tlalpujahua.

En el campo de la mano de obra, el crecimiento demográfico vino a facilitar la situación. Alrededor de 1700 el número de indígenas se estaba recuperando, y a su lado vivían ya, según Benedict (1974), alrededor de 378 000 españoles (europeos y criollos), 27 000 negros y 365 000 castas. Cuando la oferta de mano de obra poco a poco mejoró, algunos de los mineros más solventes intentaron eliminar el partido y controlar más firmemente a sus trabajadores. Como reacción, se dieron algunos conflictos laborales serios, por ejemplo, en Santa Eulalia de Chihuahua, en 1730 o, el más grave, en 1766, en Real del Monte. Aunque se redujo el partido en unos cuantos distritos, la costumbre siguió existiendo hasta el siglo XIX.

A partir de la segunda mitad del siglo XVII, el crecimiento minero pudo contar con el apoyo del Estado. La Corona se retiró de la distribución de azogue al fiado, pero no dejó de apoyar el crecimiento minero de varias maneras. A partir de 1660, el mercurio de Almadén volvió a ser reservado para la Nueva España e incluso se autorizó la importación ocasional de azogue desde Huancavelica. Si bien en la Nueva España la fundición constituiría una importante y ampliamente aprovechada alternativa económica, la extensión de la amalgamación fue decisiva para mantener el auge de la producción durante el siglo XVIII. Ya en el siglo XVI se había reducido del quinto al diezmo el impuesto que pagaban los mineros novohispanos a la Real Hacienda. Este cambio no se aplicaba al metal registrado por los comerciantes, pero no era difícil identificar la producción como propiedad de un minero, así que la tasa de 10% se había hecho costumbre casi general, cuando en 1723 se abolió el quinto. En 1728, la Corona tomó bajo su control la Casa de Moneda de la ciudad de México, antes rentada a particulares. De esta forma, no sólo se redujo el tiempo para convertir los metales en dinero, también mejoró sustancialmente la calidad de las monedas. Como, por ejemplo, ha planteado Marichal (2006), el peso de plata mexicana se convirtió, de esta manera, en la moneda fuerte de su época, que circulaba virtualmente en todo el mundo.

En resumen, alrededor de 1680 la minería novohispana mostró claras tendencias al alza, mientras que la producción andina fue bajando a un ritmo constante. Ya alrededor de 1710, la Nueva España sustituyó al virreinato peruano como la posesión más importante del rey en las Indias. El crecimiento se mantuvo hasta más o menos 1760, cuando se dio una leve recesión, la que sólo daría paso a la última y espectacular bonanza de la minería novohispana.

2.3. *El sector agropecuario*

2.3.1. *La inserción de los pueblos de indios en la economía novohispana*

En el campo, las consecuencias del declive demográfico fueron inmediatas. Originalmente, toda la producción agraria la realizaban los indígenas. Su economía cumplió, con ello, una doble función: alimentaba al país con sus excedentes y, con su producción de autoconsumo, mantenía y reproducía la reserva de mano de obra para cualquier empresa de los españoles, sin costo alguno. Estaba bajo la vigilancia de los caciques y encomenderos, a los que proporcionaba importantes ingresos al cederles los indígenas parte de su producción como tributo y prestarles servicios de trabajo. Este orden fue sacudido por la creciente mortandad. Con la disminución de la población se mermaron los ingresos de los caciques y encomenderos, quienes quedaron decisivamente debilitados. A la Corona, por su parte, se le facilitó consolidar su posición e introducir algunas reformas administrativas de gran envergadura. El papel de los caciques fue minado por la introducción de los cabildos de indios. Después de que los frailes y los corregidores pusieron ciertos límites a la autoridad de los encomenderos, su poder se empezó a limitar aún más al suprimirse, en 1549, el servicio personal de los indígenas como parte del tributo. Aunque la medida no se aplicó en zonas periféricas como Yucatán, fue de gran trascendencia. Esto no significaba que la Corona pusiera fin al uso del trabajo forzado de los indios, pero lo subordinó a la administración real, introduciendo el llamado repartimiento, que en el centro del país muchas veces era llamado *coatequitl*. Ahora ya no era el encomendero (o sea, el empresario particular) el que disponía directamente de la mano de obra, sino que había que pedirla al corregidor o al alcalde mayor local, quien expedía una orden para que una población enviara un cierto porcentaje de sus hombres, generalmente por una o dos semanas.

También cambió la organización de los indígenas, cuyos señoríos se convirtieron poco a poco en pueblos de indios. Inicialmente se intentó conservar la gobernabilidad de los pueblos diezmados mediante la congregación de sus restos en nuevas repúblicas de indios. Esta política se impuso con diferentes grados de intensidad entre las sociedades mesoamericanas hasta principios del siglo XVII (y hay que señalar que la recolocación de grupos poblacionales constituirá una estrategia común en el norte del país hasta el final de la época colonial, para formar de las dispersas rancherías, pueblos formales). Este proceso fue acompañado, en muchos casos, por la pérdida de crecientes porciones de tierras. En 1554, por orden real, se estableció en cada pueblo una caja comunal, a la que cada tributario tuvo que aportar uno y medio reales al año. Esto mejoró la estabilidad de las estructuras comunales y, además, constituía un fondo para obtener pequeños créditos. Puesto que desde

la segunda mitad del siglo XVI también el tributo solía cobrarse en moneda, los indios debían hacerse de ingresos monetarios, mediante la venta de sus productos o de su fuerza de trabajo. Por consiguiente, el dinero empezó a desempeñar un papel importante en los pueblos. Y partes de la producción entraron a los circuitos de la plata.

Al mismo tiempo, el papel de los mercaderes indígenas empezó a disminuir. Fue resultado de la catástrofe demográfica, la pérdida de tierras y la consiguiente disminución proporcional de la participación indígena en la producción agraria, además de las trabas legales que se les impusieron. Motivados por el aumento de los mercados de consumo debido a la continua inmigración española, al crecimiento de las ciudades y al auge de los centros mineros, los españoles reforzaron sus métodos para reservarse crecientes porciones de los productos comerciables de los indios.

En este contexto hay que mencionar, ante todo, el repartimiento forzoso de mercancías y de dinero, mecanismo que adquiriría gran importancia en el siglo XVIII en los distritos administrativos con fuerte población de indios, principalmente en el centro, sur y suroeste. Fue practicado por los corregidores, por lo general en alianza con algún aviador o gran comerciante establecido en ciudades como México, Puebla u Oaxaca, quien con frecuencia les había financiado la compra de su oficio. Los funcionarios repartían mercancías o dinero en los pueblos y, como forma de pago, se aseguraban servicios, porciones de la futura cosecha o productos manufacturados, como las mantas de Campeche, que llegaron de ese modo, en cantidades considerables hasta las misiones de Sonora. Así se organizó en Oaxaca la recolección de la grana cochinilla, la que pronto se convirtió en el segundo producto de exportación. En otras zonas, se repartían mulas en los pueblos, con la obligación de que quienes las recibieran prestaran servicios de transporte. El repartimiento de mercancía vinculaba, de esta manera, las economías locales con los circuitos regionales e internacionales. Al mismo tiempo, para los habitantes de los pueblos significaba una posibilidad de obtener crédito. Por esta razón, al menos las élites indígenas solían cooperar con los españoles, aunque éstos, al definir los precios tanto de los productos repartidos como de los recibidos como pago, solían hacer la ganancia mayor.

2.3.2. *La agricultura española*

A partir de la segunda mitad del siglo XVI también se aceleraron los cambios en la propiedad de la tierra. Defendidas por las leyes reales, hasta ese momento sólo pocas tierras, por ejemplo, las atribuidas a instituciones religiosas, habían pasado a manos de los españoles en los territorios mesoamericanos. La muerte de los propietarios indios y las congregaciones liberaron amplias superficies,

porque ya no había quien las cultivara, porque los reducidos pueblos no las necesitaban o porque los españoles con este pretexto simplemente las declaraban abandonadas, les facilitó el acceso a la propiedad conforme a las leyes. Hay que destacar que la situación en el norte era distinta porque las leyes reconocían la propiedad de las tierras cultivadas y habitadas de forma sedentaria, pero no así con las zonas de caza y recolección de los grupos nómadas. Así, a los ojos de los españoles el norte fue tierra de nadie, y a partir de sus primeras entradas comenzó el proceso de formación de grandes latifundios. Aparte de los valles de los ríos, en general las tierras eran de poco valor y se convirtieron en terrenos para la ganadería extensiva. El inicio de las actividades agroganaderas en el norte significó, sin embargo, un remedio a las necesidades de la nueva economía minera en la zona. En general, el valor de la tierra aumentó al consolidarse los mercados de consumo. Prosperaron el cultivo de plantas y la cría de animales procedentes de Europa, mientras que el trigo, el azúcar, la carne, el cuero, el cebo y la lana se convirtieron en mercancías lucrativas. Pero hay que subrayar que después del desastre demográfico, y no obstante el crecimiento del mercado interno colonial, el virreinato era un territorio escasamente poblado y el consumo era reducido en comparación con las tierras disponibles.

La Corona contribuyó a la reorganización del campo con la concesión de mercedes.[3] Pero muchas superficies cambiaban de dueño de formas no siempre muy claras en cuanto a su legalidad. Una medida para regularizar la situación fueron las llamadas “composiciones”, es decir, la posibilidad de obtener, a cambio de un pago en moneda, títulos de propiedad. En tiempos del virrey conde de Salvatierra, de 1643 a 1648, hubo una verdadera ola de composiciones, como consecuencia de la insaciable necesidad financiera de la monarquía, pero hubo muchas hasta el siglo XVIII. Conforme avanzaba el tiempo, también numerosos pueblos de indios se aprovecharon de la composición de sus tierras, aunque no cabe duda que la medida sirvió también para legalizar apropiaciones ilegales hechas mediante la simple ocupación o vía arreglos con las élites indígenas locales. Los pueblos se encontraron, de esta suerte, en vecindad con un creciente número de ranchos de mestizos, negros y mulatos libres, y de haciendas y estancias, de diversos tamaños, controlados por una naciente clase de terratenientes de origen europeo.

La típica forma de explotación española de la tierra fue la hacienda, que dominaría gran parte del campo hasta principios del siglo XX. El término denominaba una amplia gama de empresas diferentes en cuanto a su tamaño, sus productos y su organización interna. Con frecuencia se dice que una hacienda se caracterizaba por la división de sus tierras en aquéllas dedicadas a la producción para el mercado, y las destinadas al autoconsumo o la subsis-

[3] En la tradición castellana, una merced era una gracia que el rey otorgaba a una persona como premio a algún mérito (que podía consistir también en un apoyo monetario, es decir, la merced se asemejaba a una transacción de compra-venta).

tencia de sus habitantes (en contraste con las plantaciones organizadas por los ingleses, franceses y neerlandeses en el Caribe, que producían exclusivamente para el mercado y compraban los productos que consumían). En muchas haciendas, gran parte de las tierras no se cultivaban, y otras se rentaban a una amplia gama de interesados, inclusive a los pueblos de indios colindantes, no tanto por falta de espíritu empresarial de los terratenientes, sino en respuesta a la estrecha demanda.

Para las labores se recurría a un cuerpo de mano de obra mixto. Había un núcleo de trabajadores que vivían en los dominios de la hacienda, en parte como esclavos, pero la mayoría eran libres y tenían derecho a un sueldo, al usufructo de una fracción de tierra y a un hospedaje sencillo. Siempre que se necesitaba trabajo adicional, se contrataba gente mediante un salario o se utilizaba el trabajo forzado reclutado mediante el repartimiento, aunque su uso en los trabajos del campo dejó de ser relevante en las zonas centrales de México desde 1632. De todas formas, el funcionamiento del repartimiento dependía de la existencia de los pueblos, cuya población se reducía constantemente.

Los trabajadores fijos muchas veces fueron atraídos con adelantos y después estuvieron ligados a su patrón, legal y moralmente, por las deudas contraídas. No obstante, la movilidad de la mano de obra no logró detenerse, por la falta de una policía rural que pudiera recuperar a los huidos y por la gran demanda de los relativamente escasos trabajadores. La inoperancia de las deudas para establecer un peonaje, como se conocería en la segunda mitad del siglo XIX, hace repensar su sentido. Parece que los adelantos formaron en primer lugar un incentivo, un tipo de privilegio que los empresarios ofrecían para crear una relación de compromisos recíprocos. Obviamente los vínculos establecidos nunca dejaron de ser desiguales y asimétricos. La amenaza de serios castigos por incumplimiento fue un elemento crucial para que funcionara al menos parcialmente, pero nadie azotaba al hacendado si no cumplía con sus compromisos (como sí sucedía a la inversa). Más bien, los deberes del trabajador quedaron claramente definidos, mientras que las obligaciones del patrón, una vez otorgado un adelanto y establecido el endeudamiento, se podían presentar como actos generosos que dependían de su buena voluntad.

A pesar de que las ganancias obtenidas en las haciendas en general no podían equipararse con las del gran comercio, la inversión en tierras fue el destino final de muchos capitales ganados en otros campos, como el comercio o la minería. Tal paso fue motivado, por un lado, por una lógica económica, pues la compra de tierras se consideraba como la única forma segura de inversión a largo plazo y su propiedad era requisito para tener acceso al crédito barato otorgado, sobre todo, por la Iglesia. Por otro lado, la propiedad de tierra confería un alto prestigio social, en el marco de un sistema de valores señoriales. Algunos de los hacendados más distinguidos, pero también comerciantes y mineros, coronaban su ascenso social con la compra de un título

nobiliario. Muchas haciendas, sin embargo, carecían de esplendor o éste fue más bien una quimera. La clase de terratenientes era relativamente inconsistente, debido a la estrechez de los mercados agrarios, cierto despilfarro de recursos por razones de prestigio y los frecuentes repartos de las propiedades. Como consecuencia, las haciendas cambiaron de dueño con frecuencia.

La excepción fueron las haciendas que la Iglesia adquiría para fortalecer la base económica de sus actividades. Ésta compraba tierras tanto como las recibía en forma de donaciones o de legados de gente piadosa. Por ejemplo, los obispos empezaron a gozar de crecientes ingresos por concepto del diezmo eclesiástico, dinero que no se consumió del todo en los gastos cotidianos, sino se invirtió en préstamos o en bienes inmuebles. Además, desde finales del siglo XVII, aumentaron los capitales que la gente acomodada confería en administración a las iglesias mediante la fundación de capellanías u obras pías. También estos fondos solían invertirse en bienes inmuebles. La Iglesia se comprometía a otorgar, con la renta que el dinero recibido producía, ciertos servicios, como por ejemplo la celebración anual de misas para el alma del donante. Éste nombraba un capellán, con frecuencia algún pariente cercano, que administraba los fondos, celebraba las misas estipuladas y recibía, de este modo, una forma de ingreso regular. La estabilidad institucional y la ausencia de particiones testamentarias posibilitaron que la propiedad de la Iglesia se multiplicara de forma permanente, reduciendo de esta manera el mercado de tierras (limitado, además, por las leyes en defensa de las tierras comunales). La expropiación de los bienes de los jesuitas en 1767, a causa de la expulsión de la Compañía de Jesús, sacudió por primera vez este orden, pero no se daría ningún cambio sustancial hasta las Leyes de Reforma del siglo XIX.

2.3.3. *Los paisajes agrarios*

Es necesario resaltar que en el paisaje agrario había grandes variaciones regionales. El sur y el sureste de la Nueva España siguieron siendo territorios altamente dominados por los pueblos de indios. En algunas partes, por ejemplo en la Mixteca, los ganaderos no indígenas dependían de que los pueblos les arrendaran tierras. En el centro, la zona más poblada, había una mezcla y convivencia intensa de formas de producción indígenas y españolas. En el norte, en ausencia de suficiente población agraria sedentaria, las estancias de ganado podían alcanzar dimensiones enormes. Hacia 1760, los marqueses de San Miguel de Aguayo poseyeron en Coahuila y Texas más de 6 millones de hectáreas, en los que pastaban hasta 300 000 ovejas.

En la producción destinada al mercado, se observa cierta especialización según las condiciones naturales y la distancia a los mercados de consumo. Era común que hubiera un número mayor de haciendas en las cercanías de

los centros urbanos, los mercados principales de sus productos. Las haciendas azucareras se concentraban en las tierras calientes de Veracruz o del actual Morelos; trigueras había en muchas partes, pero sobre todo en la zona de Puebla-Tlaxcala, en primer lugar en el valle de Atlixco; ganaderas en Nueva Galicia y en el amplio norte; en los alrededores de Querétaro se criaban millares de ovejas. La producción de pulque fue un importante negocio. Debido al gran consumo en la ciudad de México, se establecieron una serie de haciendas pulqueras en el norte y noreste de la ciudad, de donde se transportaban diariamente considerables cantidades.

Un desarrollo peculiar se dio en los territorios que estaban bajo régimen misional. En el noroeste de México, los jesuitas fueron el instrumento principal para establecer el dominio español. Empezaron su labor en 1591 en la villa de Sinaloa (hoy Sinaloa de Leyva), último avance de los españoles en la región, con apenas un puñado de vecinos. En 1617 los jesuitas llegaron con los yaquis, y una década más tarde comenzaron a avanzar más al norte, donde, en 1640, se estableció la alcaldía mayor de Sonora. Toda esta expansión corrió más o menos paralelamente con el avance de la minería en la Sierra Madre Occidental, la cual fue abastecida por las misiones con productos agrarios y mano de obra. La misión consistía en la organización de los indígenas en pueblos, así que los resultados logrados podían equipararse a la situación vigente en el centro y en el sur. Los reducidos mercados de estas zonas, la escasez de agua y, por consiguiente, de superficies cultivables, en combinación con la eficacia con que los jesuitas defendían el control sobre la tierra de sus misiones, limitaron el establecimiento de las haciendas, aunque no faltaban del todo y, en el siglo XVIII, había ya un gran número de ranchos y estancias de mestizos y españoles en la zona. Importantes núcleos de producción agraria fueron, en el ámbito regional, también muchos presidios, cuyos soldados (a los que se agregaron otros colonos) realizaban labores agroganaderas bajo el control de su capitán.

2.4. *Artesanos, manufacturas y servicios*

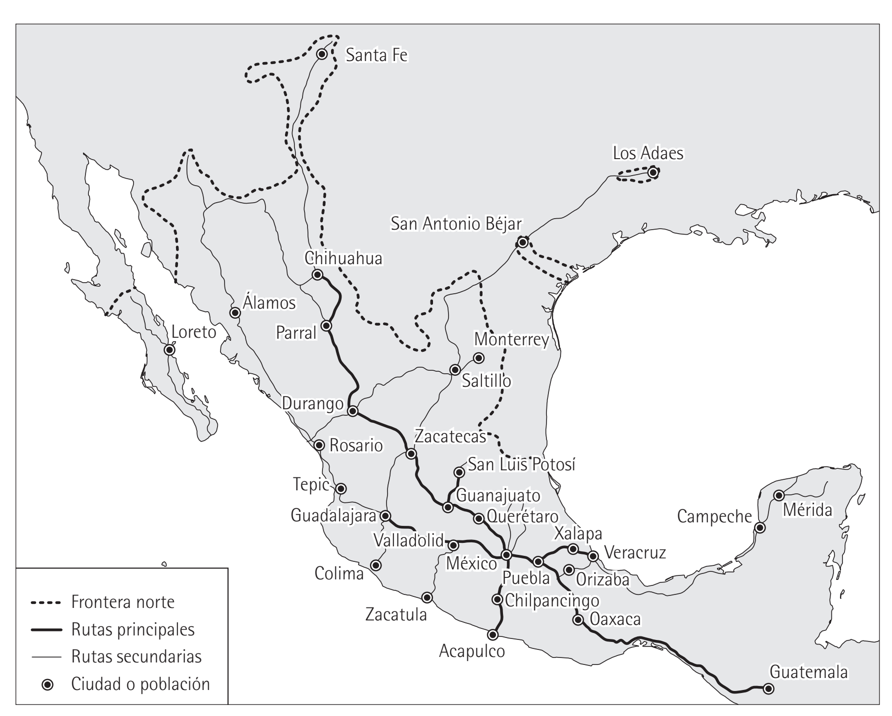
Ligadas a las minas, la agricultura y los centros urbanos, surgieron otras actividades imprescindibles para el funcionamiento de la sociedad. Había una amplia producción artesanal en muchos pueblos de indios, donde se hacían, por ejemplo, telas de algodón, como en Yucatán y Campeche. Principalmente en las ciudades había toda una gama de artesanos: sastres, zapateros, herreros, alfareros, plateros y orfebres, pintores, panaderos, cigarreros, etc., en parte organizados en gremios.

De suma importancia fue la manufactura de textiles en los llamados obrajes, donde desde el siglo XVI se fabricaban, sobre todo, telas de lana con

telares europeos. Había obrajes en muchas ciudades, pero el centro de la producción originalmente fue la región de Puebla-Tlaxcala. A lo largo de los siglos XVII y XVIII, los obrajes poblanos sufrieron una constante disminución, pues el centro de la producción se trasladó a la ciudad de México y a diferentes ciudades del Bajío, especialmente a Querétaro. La cercanía tanto a los crecientes rebaños de ovejas como a los mercados mineros explicará esta reubicación. Las condiciones de trabajo solían ser malas, y no era raro que entre la mano de obra se encontraran condenados por la justicia. Se producían telas de baja calidad, aprovechando que sobre las importaciones europeas y asiáticas pesaban las desventajas de los costos de transporte, las tasas de ganancia cobradas por el comercio intermediario y las tarifas fiscales. En este sentido se trataba de una sustitución de importaciones.

Todos estos productos mineros, agrarios, manufactureros y artesanales se transportaron de los lugares de producción a sus mercados de consumo o a los puertos de exportación, sobre todo a lomo de mula. Había una red de caminos articulada alrededor de los ejes norte-sur, entre Santa Fe, en Nuevo México, y Guatemala, de este-oeste, entre Veracruz y Acapulco, que se cruzaban en la ciudad de México, el centro de distribución del país (véase mapa A3). Donde

Mapa A3. Red de caminos de México, *ca.* 1740



Fuente: Gerhard, 1962.

los caminos lo permitían, circulaban carros jalados por bueyes, pero por lo general —incluso en la conexión esencial entre México y Veracruz— fueron las recuas las que transportaban las mercancías. El uso de las mulas se generalizo aún más en el siglo XVIII, sustituyendo, por ejemplo, a las carretas en el camino real de México a Zacatecas. En cierta medida esto se debía a la accidentada geografía de la Nueva España. La abundancia de tierra y la falta de capital facilitaron la cría de ganado, y el uso de las recuas requería sólo de reducidas inversiones iniciales, frente a la construcción onerosa de carreteras y puentes. A la larga, la manutención permanente de las decenas de miles de mulas que se movían por los rústicos caminos novohispanos se volvió ineficaz. Pero sería sólo hasta finales del siglo XIX que las recuas fueron sustituidas en las rutas principales por el ferrocarril y hasta casi mediados del siglo XX cuando la construcción de carreteras y el uso de camiones pusieron punto final a la historia de la arriería, que apenas se ha empezado a estudiar por autores como Suárez Argüello (por ejemplo 1992) o Cramaussel (2006b).

Aunque en todos los puntos nodales del mercado interno novohispano se podía ganar dinero, aparte de algunos mineros afortunados, fueron sobre todo dos grupos los que acumularon considerables excedentes: los grandes comerciantes y la Iglesia. Ellos también eran los que controlaban el crédito. Parece que la Iglesia siempre fue cuidadosa de no otorgar créditos riesgosos, pero no cobraba intereses altos, por lo general un cinco por ciento. Los comerciantes proporcionaban créditos a actividades inseguras, como la minería, a corto plazo y con intereses elevados, mediante el avío de bienes de producción y de consumo. Ambos asumieron también otras funciones que hoy en día consideraríamos como bancarías. La Iglesia ofreció la posibilidad de invertir dinero en censos, obras pías y capellanías, mientras que algunos de los almaceneros más ricos establecieron los llamados bancos de plata, donde los mineros podían vender su metales al contado, ciertamente a menor precio, pero reembolsando sus gastos de forma más rápida. Más limitadas eran las posibilidades de crédito para la gente común, quienes podían recurrir al cura local, a algún comerciante o a las cajas de comunidad.

3. CONCLUSIONES: EL PESO DE LA TRADICIÓN

Los primeros dos y medio siglos del dominio español dejaron un legado duradero para el desarrollo económico posterior de México. En primer lugar, descuella el fuerte enlace de la economía con los mercados externos. La economía novohispana se construyó centrada en los intereses de exportación e

importación. Este orden se fortaleció políticamente, puesto que lo sostuvieron los grupos más poderosos de la sociedad novohispana, considerada en su contexto imperial: los grandes comerciantes de la ciudad de México (en alianza con los mineros), la comunidad mercantil andaluza y la Corona. Fue ahí donde se hacían las grandes ganancias, donde la élite consiguió sus productos de prestigio y donde la Corona esperó obtener el aporte más grande al financiamiento de su política. De esta forma, la economía novohispana se desarrolló, desde sus inicios, como parte de una economía global, de manera mucho más sostenida que las economías coetáneas europeas.

La lógica del sistema económico colonial, sin embrago, no se redujo a un simple intercambio entre los productos de exportación, o mejor dicho, entre el producto de exportación dominante —la plata— y la mercancía importada. Más bien, fue crucial que la minería estimulara la creación del mercado interno colonial para cubrir su demanda de medios de producción y de consumo. Este proceso fue reforzado por las ciudades, cuyo florecimiento, por lo menos en parte sustancial, a la vez estaba ligado con la dinámica del sector de exportación y sus efectos de arrastre. El mercado interno colonial enlazaba tanto formas de producción ya existentes como las surgidas después de la conquista, con los mercados mineros y urbanos. Las nuevas actividades económicas (agrícolas, ganaderas, artesanales, manufactureras y de servicios, como el transporte) usaban sobre todo la tecnología europea del momento. Un fenómeno ilustrador de la preponderancia del sector minero es que en su ámbito se dio la única innovación tecnológica autóctona importante: la introducción de la amalgamación (cuya tardía recepción en Europa fue un evento significativo en la historia de la ciencia ilustrada a finales del siglo XVIII).

Con la diversificación económica se diferenciaron también los sistemas de trabajo, sin homogeneizarse, proceso que corría paralelamente al surgimiento de nuevos grupos poblacionales. Siguieron existiendo las formas de trabajo indígena, pero éstas no tuvieron un carácter estático, ya que fueron cambiando conforme se produjo la reestructuración de los pueblos y se introdujeron elementos innovadores en ellos, como la ganadería, el arado o las herramientas de hierro. Para enviar mano de obra de los pueblos a los nuevos sectores del mercado interno colonial, con frecuencia se recurría a medios coactivos. Como ésta, a raíz de la catástrofe demográfica y del crecimiento de otros sectores, no alcanzaba para cubrir la demanda, se crearon modos alternativos para cubrir la escasez de mano de obra. Los más importantes fueron la esclavitud de africanos y una amplia gama de formas de trabajo libre, que iba de personas formalmente asalariadas, pero de hecho en condiciones de servidumbre, a especialistas o expertos que cobraban más que sus contemporáneos europeos.

Tanto para las formas de trabajo como para la economía en general, la conservación de la agricultura de subsistencia fue crucial. Había relativamente poca población, gran parte de la cual producía para el autoconsumo.

Tanto en los pueblos de indios y los ranchos como en las haciendas, los habitantes se autoalimentaban, complementando su propia producción con compras o trueques en los mercados locales. Esta situación tenía varias ventajas. Desvinculó la manutención de la mayoría de la población de los vaivenes del mercado agrario, lo que facilitó la aceptación de las nuevas relaciones de poder. Redujo, además, los costos laborales, porque una parte del sustento de la mano de obra se hizo con agricultura de subsistencia y no debía cubrirla el empresario. Los pueblos de indios formaban reservas de mano de obra estables a las que las empresas, en su vecindad, podían recurrir de forma flexible. Esto implicaba que gran parte de la tierra se cultivara renunciando al mercado. Mas como había un exceso de tierra en comparación con el número de la población y el tamaño de los mercados a suministrar, esto no era un lastre. La producción de subsistencia desempeñó, de esta suerte, un papel socialmente estabilizador y redujo los costos de la producción destinada al mercado.

Pero, asimismo, fue un gran obstáculo para el desarrollo de los mercados de productos agrarios, de tierra y de mano de obra y, de esta suerte, de la economía en su conjunto. La oferta de mano de obra estaba constreñida por las necesidades de los ciclos agrarios de la producción de autoconsumo. Gran parte de la población, sobre todo los indios, mantuvieron un espacio propio de existencia (sus tierras, medios de producción y formas de organización social y cultural). No se dio una proletarización de la mano de obra, ni siquiera en las minas, donde, por ejemplo, los barreteros se ligaron con los empresarios en un tipo de sociedad establecida mediante el partido. A las clases subalternas les quedaron espacios alternativos para retirarse si las condiciones laborales se volvían demasiado desagradables. Es así que se explica tanto la urgencia de ofrecer privilegios a los trabajadores especializados, como la persistencia de las diferentes formas del trabajo forzado, o el uso del endeudamiento para retener la mano de obra. Además, en este contexto se inscriben las formas de resistencia abierta o cotidiana como la huida, la rebelión o el simple incumplimiento de las tareas encargadas. Estas actitudes pesarían en las relaciones laborales en México todavía mucho tiempo.

Aunque la diversificación del mercado interno colonial avanzaba, nunca gozó del mismo fomento de parte de las élites comerciales y estatales que el sector externo. Ciertamente fue objeto de una amplia reglamentación, pero esto más bien por razones políticas y a veces con el preciso objetivo de frenar su desarrollo para favorecer los intereses exportadores-importadores. Así, ningún sector pudo recurrir al trabajo indígena forzado con tanta libertad como la minería; el desarrollo de los obrajes varias veces quiso limitarse legalmente; y la producción de bebidas alcohólicas, mediante argumentaciones morales, quedó restringida o del todo prohibida. Servía a los intereses importadores-exportadores que los costos de producción en el interior permanecieran bajos y el volumen de las transacciones reducido, para que la

mayor porción posible de los metales sacados de las minas entrara a los circuitos externos. Obviamente, de esta forma también se limitaba el mercado de consumidores de productos de importación, pero mientras éstos pudieran venderse a precios altos debido a la escasez artificial en el marco del orden monopólico español, las ganancias altas estaban garantizadas. En un aspecto más político, este orden se tradujo en una sociedad sectorial y corporativizada, creada mediante la lucha por la concesión de privilegios, que entre otras cosas protegían a ciertos sectores del mercado. El orden dejó profundas huellas en la cultura política del país y en las formas de determinar las prioridades de su política económica.

Por otro lado, la transferencia constante de metálico al exterior, efectuada por el gran comercio, pero también por la Real Hacienda, sin duda descapitalizó el virreinato y probablemente tuvo un impacto en la deficiente infraestructura que contrarrestó a largo plazo los efectos de arrastre para el desarrollo económico interno que producía el sector externo, sobre todo la minería. El sistema de transporte en la Nueva España dificultó la integración económica del espacio novohispano, y después mexicano, y estrechó las posibilidades de exportación de algunos productos de alto valor.

Si en este siglo y medio hubo crecimiento o no, es un tema complicado. Es imposible comparar, en valores monetarios, la producción y los circuitos de intercambio prehispánicos con la situación creada a partir de la llegada de los españoles. En términos convencionales, se puede constatar, aunque fuera difícil cuantificarlo con exactitud en todos sus detalles, que a partir de la segunda mitad del siglo XVII creció la población, la minería, las acuñaciones de monedas de plata, la producción agraria, el comercio y los ingresos de la Real Hacienda. Si este problema se ve desde una perspectiva actual, más allá de las diferentes orientaciones políticas (con excepción, tal vez, de la voz de algunos ecologistas), podría parecer que el saldo del último periodo de estudio fue positivo, ya que existe un amplio consenso en que el crecimiento económico es decisivo para nuestro bienestar. Pero, si se toma en cuenta que el territorio perdió hasta 90% de su población, para después recuperarse lentamente, en el marco de un orden social de profundas desigualdades, terminar este capítulo con tal conclusión debe dejar un mal sabor de boca.

Referencias y bibliografía

Álvarez, Salvador, 1999. "Colonización agrícola y colonización minera: la región de Chihuahua durante la primera mitad del siglo XVIII", *Relaciones* **20** (79), pp. 27-82.

Álvarez, Salvador, 2008. "Conquista y encomienda en la Nueva Galicia durante la primera mitad del siglo XVI: 'bárbaros' y 'civilizados' en las fronteras americanas", *Relaciones* **29** (116), pp. 135-188.

Artís Espriu, Gloria, *et al.*, 1992. *Trabajo y sociedad en la historia de México. Siglos* XVI-XVIII, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Assadourian, Carlos Sempat, 1979. "La producción de la mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial", en Florescano (coord.), pp. 223-292.

Assadourian, Carlos Sempat, 1982. *El sistema de la economía colonial*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Baskes, Jeremy, 2000. *Indians, Merchants, and Markets: A Reinterpretation of the Repartimiento and Spanish-Indian Economic Relations in Colonial Oaxaca, 1750-1821*, Stanford, Stanford University Press.

Bakewell, Peter J., 1976. *Minería y sociedad en el México colonial. Zacatecas (1546-1700)*, México, Fondo de Cultura Económica.

Benedict, Bradley, 1974. "El Estado en México en la época de los Habsburgo", *Historia Mexicana* 92, pp. 551-610.

Carmagnani, Marcello, 2004. *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

Chevalier, François, 1999. *La formación de los latifundios en México. Haciendas y sociedad en los siglos* XVI, XVII *y* XVIII, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

Cook, Sherburne F., y Woodrow W. Borah, 1977-1980. *Ensayos sobre historia de la población: México y California*, 3 vols., México, Siglo XXI.

Cramaussel, Chantal, 2006a. *Poblar la frontera. La provincia de Santa Bárbara en Nueva Vizcaya durante los siglos* XVI *y* XVII, Zamora, El Colegio de Michoacán.

Cramaussel, Chantal (coord.), 2006b. *Rutas en la Nueva España*, Zamora, El Colegio de Michoacán.

Florescano, Enrique (coord.), 1979. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

García de León, Antonio, 2004. *Contra viento y marea. Los piratas en el Golfo de México*, México, Plaza y Janés.

García Fuentes, Lutgardo, 1997. *Los peruleros y el comercio de Sevilla con las Indias, 1580-1630*, Sevilla, Universidad de Sevilla.

Gerhard, Peter, 1962. *México en 1742*, México, José Porrúa.

Gerhard, Peter, 1972. *A Guide to the Historical Geography of New Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gerhard, Peter, 1982. *The North Frontier of New Spain*, Princeton, Princeton University Press.

Gerhard, Peter, 1991. *La frontera sureste de la Nueva España*, México, UNAM.

Israel, Jonathan I., 1980. *Razas, clases sociales y vida política en el México colonial, 1610-1670*, México, Fondo de Cultura Económica.

Klein, Herbert S., 1995. "The Great Shift. The Rise of Mexico and the Decline of Peru in the Spanish American Colonial Empire", *Revista de Historia Económica* **13** (1), pp. 35-61.

Konrad, Herman W., 1989. *Una hacienda de los jesuitas en el México colonial: Santa Lucía, 1576-1767*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lang, Mervyn F., 1998. *Las flotas de la Nueva España (1630-1710): despacho, azogue, comercio*, Madrid, Muñoz Moya.

Machuca Gallegos, Laura, 2007. *Comercio de sal y redes de poder en Tehuantepec en la época colonial*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Fomento Cultural Banamex.

Marichal, Carlos, 2006. "The Spanish-American Silver Peso: Export Commodity and Global Money of the Ancien Regime, 1550-1800", en Topik, Marichal y Frank (eds.), pp. 25-52.

Martínez López-Canto, María del Pilar, Gisela von Wobeser y Juan Guillermo Muñoz Correa (coords.), 1998. *Cofradías, capellanías y obras pías en la América colonial*, México, UNAM.

Melville, Elinor G.K., 1997. *A Plague of Sheep. Environmental Consequences of the Conquest of Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mentz, Brígida von, 1999. *Trabajo, sujeción y libertad en el centro de la Nueva España. Esclavos, aprendices, campesinos y operarios manufactureros. Siglos XVI a XVIII*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

Miño Grijalva, Manuel, 1998. *Obrajes y tejedores de Nueva España, 1700-1810. La industria urbana y rural en una economía colonial*, México, El Colegio de México.

Ortega Noriega, Sergio, e Ignacio del Río (coords.), 1993. *Tres siglos de historia sonorense, 1530-1830*, México, UNAM.

Pérez Rosales, Laura, 2003. *Familia, poder, riqueza y subversión: Los Fagoaga novohispanos, 1730-1830*, México, Universidad Iberoamericana.

Reff, Daniel T., 1991. *Disease, Depopulation, and Cultural Change in Northwestern New Spain, 1518-1764*, Salt Lake City, University of Utah Press.

Río, Ignacio del, 2007. *El Noroeste del México colonial. Estudios históricos sobre Sonora, Sinaloa y Baja California*, México, UNAM.

Romano, Ruggiero, 1998. *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Romano, Ruggiero, 2004. *Mecanismo y elementos del sistema económico colonial americano, siglos XVI-XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México.

Sánchez Santiró, Ernest, 2001. *Azúcar y poder. Estructura socioeconómica de las alcaldías mayores de Cuernavaca y Cuautla de Amilpas, 1730-1821*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Praxis.

Suárez Argüello, Clara Elena, 1992. "Los arrieros novohispanos", en Artís Espriu *et al.*, pp. 75-145.

Super, John, 1983. *La vida en Querétaro durante el periodo colonial, 1521-1810*, México, Fondo de Cultura Económica.

Topic, Steven, Carlos Marichal y Zephyr Frank (eds.), 2006. *From Silver to Cocaine. Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000*, Durham, Duke University Press.

Vargas Lobsinger, María, 1992. *Formación y decadencia de una fortuna: los mayorazgos de San Miguel de Aguayo y de San Pedro del Álamo, 1583-1823*, México, UNAM.

Valle Pavón, Guillermina del, 2002. "Expansión de la economía mercantil y creación del Consulado de México", *Historia Mexicana* 203, pp. 517-557.

Valle Pavón, Guillermina del, 2005. "Los mercaderes de México y la transgresión de los límites al comercio Pacífico en Nueva España, 1550-1620", *Revista de Historia Económica* **23**, pp. 213-240.

Valle Pavón, Guillermina del, 2006. "La lucha por el control de los precios entre los consulados de México y Andalucía", *Revista Complutense de Historia de América* (Dossier El poder económico en el comercio hispano-indiano. Fuentes, instituciones, actores y espacios), **32**, pp. 41-62.

West, Robert C., y John P. Augelli, 1966. *Middle America. Its Lands and Peoples*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Yuste López, Carmen, 2007. *Emporios transpacíficos: Comerciantes mexicanos en Manila, 1710-1815*, México, UNAM.

1. LA SOCIEDAD INDÍGENA EN LA ÉPOCA COLONIAL

Felipe Castro Gutiérrez
Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

La importancia de la historia económica de la sociedad indígena colonial durante mucho tiempo fue poco apreciada. Predominaba la idea de que después de la conquista los indios invariablemente se habían refugiado en el estrecho espacio de sus pueblos, practicando una agricultura de subsistencia que solamente generaba pequeños excedentes vendidos en las ferias locales, frecuentemente mediante el trueque; y que sólo ingresaban a la economía mercantil cuando no podían evitarlo. Así, se consideraba que su relevancia económica era deleznable, o bien del género negativo. Esto es, los pueblos de indios eran vistos como obstáculos para el desarrollo económico, puesto que apartaban de la circulación buena cantidad de recursos naturales y disminuían simultáneamente a los trabajadores asalariados y a los consumidores. Gran parte de la vida productiva indígena transcurría dentro de corporaciones, por lo cual en principio eran contraproducentes para el fomento de la iniciativa individual. Tampoco ayudaba, desde luego, que su historia fuese poco cuantificable, dado que los indios no pagaban la mayor parte de los impuestos a la producción. Por estas razones, el interés de los historiadores de la economía se concentró en las múltiples formas de extracción fiscal de los recursos de los indios, o en su papel como trabajadores forzados en el régimen de encomienda,[1] el servicio personal forzoso o como peones endeudados de las haciendas.

Desde hace un par de décadas, varios autores se han dedicado a reevaluar y dar matices a esta versión del pasado económico indígena. Por un lado, han procurado devolverle su historicidad, atendiendo a sus diferentes etapas y fases. Lo mismo puede decirse de su unidad, porque no es posible

[1] Originalmente la encomienda era una concesión realizada por la Corona en beneficio de una persona, por la cual se le concedía el tributo y el servicio personal de determinados pueblos indios, que comúnmente eran utilizados para distintos fines productivos. A partir de 1549 se prohibió este servicio personal, por lo cual la institución quedó reducida al equivalente de una pensión gubernamental.

aceptar sin más la existencia de una identidad colectiva, la de "indio", creada por los españoles para efectos jurídicos y gubernativos. Asimismo, esta historiografía reciente se ha interesado en los indígenas que fueron sujetos activos e independientes de la vida económica mercantil, aun dentro de las restricciones y desventajas propias de una sociedad colonial.

Este trabajo se ubica en estas perspectivas, y pretende atender a la diversidad y variación histórica de la economía india. Aunque desde luego se ocupa de las formas de apropiación forzada de los bienes, el trabajo y los recursos de los indígenas, también dedica espacio a la manera en que los pueblos, los nobles nativos, las cofradías y hospitales pudieron aprovechar las preocupaciones legales de la Corona, la existencia de ciertas especialidades productivas locales, su ubicación en algunos ecosistemas o su control de tierras, aguas y bosques para emprender desarrollos productivos vinculados al mercado, muchas veces con éxito y buenos resultados.

Finalmente, en este capítulo se describen y comentan ciertos cambios estructurales ocurridos a finales de la Colonia, que coincidieron con varias reformas emprendidas por las autoridades virreinales. Fueron procesos y tendencias que, como veremos, tuvieron graves consecuencias.

1. Homogeneidad y diversidad de la economía indígena

Uno de los problemas que presenta la historia económica indígena es el de la unidad de su objeto de estudio. Los grupos indígenas del norte misional eran muy diferentes de los que vivían en los pueblos de los valles centrales de México, y ambos tenían poco en común con los residentes en Chiapas o Tabasco. Por otro lado, en la medida en que compartían una misma condición jurídica, existían situaciones afines entre unos y otros. La categoría de "indio" llegó con el tiempo a convertirse en una realidad social y cultural. En las ciudades y los reales de minas, en particular, donde había trabajadores nativos de muy variada procedencia, puede apreciarse la paulatina aparición de una identidad colectiva que se sobreponía a las divergencias de origen.

Asimismo, en una misma región podía haber diferencias notables. Había pueblos donde rara vez se veía a un español, o en los cuales el contacto con las redes comerciales tomaba la apariencia de un vendedor ambulante con una o dos mulas, que recorría las calles un par de veces al año. En otros lugares, los indios no solamente convertían buena parte de su producción en mercancías, sino que incluso dependían de estas transacciones para su sustento diario.

Desde luego, decir que existen diferencias no nos lleva muy lejos si no procuramos encontrar las razones de la diversidad. En términos muy generales, podría decirse que la vida económica de los distintos grupos indígenas

dependía de los recursos y oportunidades del medio ambiente, de sus antecedentes históricos (agricultores de temporal o riego, horticultores, cazadores-recolectores, mercaderes) y del tipo de poblamiento español.

Las diferencias entre los interminables desiertos del norte, las ásperas montañas de la Sierra Madre, los fértiles valles centrales y las tierras bajas tropicales condicionaron tanto la actividad productiva indígena como la presencia hispana. Los conquistadores y colonos no tuvieron interés por algunas regiones que desde su punto de vista no eran "rentables", lo cual resultó en "bolsones" territoriales que no fueron incorporados plenamente a la dominación colonial sino hasta el siglo XVIII, como la sierra de Nayarit, el Pánuco y la Sierra Gorda. En cambio, donde hallaron recursos codiciables aparecieron ciudades o reales de minas en medio del desierto (como en Zacatecas), se construyeron caminos (como el de "Tierra Adentro" que atravesaba todo el norte, hasta llegar a la lejanísima Santa Fe, en Nuevo México), y se crearon puertos de mar (como Acapulco o Veracruz). Todo ello incidió, positiva o negativamente, en el poblamiento y la actividad económica indígenas.

Igualmente, había pueblos (o barrios dentro de algunos pueblos) indios que poseían una añeja y muy apreciada tradición artesanal. A la inversa, grupos que los españoles llamaron "serranos" o "mazorrales", como los otomíes, que en la época prehispánica habían vivido dispersos y aislados en el mismo valle de México, siguieron manteniendo esa tradición sin cambios muy notables. Hubo también sectores de la sociedad indígena que aprovecharon las circunstancias para conseguir una movilidad ascendente, antes impensable. Fue el caso de muchos "macehuales", o indios del común, que lograron acceder a puestos de gobierno o convertirse en comerciantes, gracias a sus vínculos con los funcionarios del rey o los evangelizadores.

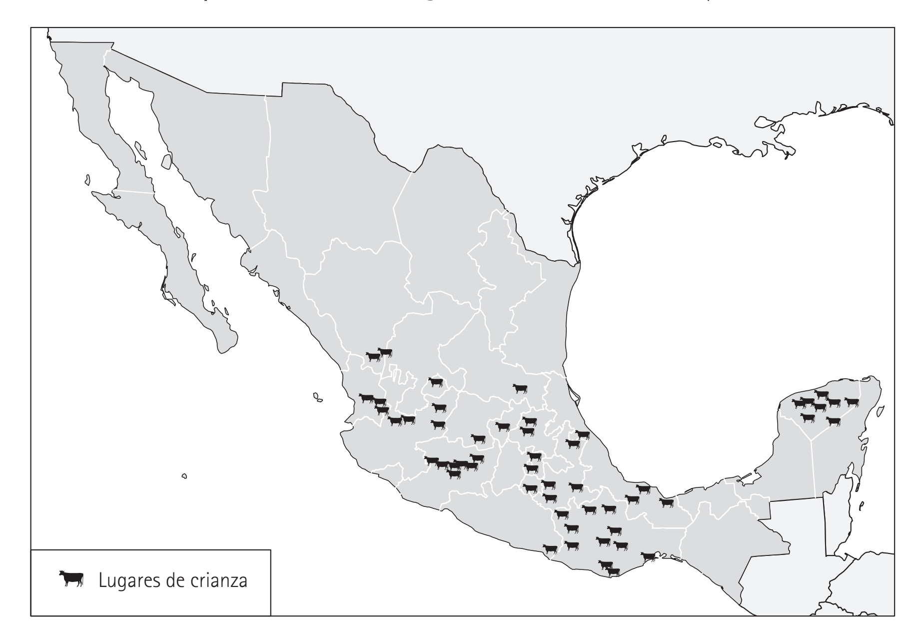
Los funcionarios españoles fueron muy conscientes de los antecedentes históricos de la sociedad indígena y de las mayores o menores posibilidades que ofrecían para el establecimiento de una economía colonial. Encontraron muy conveniente la densa demografía y la capacidad productiva, laboral y fiscal de las sociedades agrícolas del centro de México. Por esta razón, tomaron prontas disposiciones para proteger a los indios de las peores manifestaciones de rapacidad de los primeros colonizadores: prohibieron la esclavitud indígena (que fue importante en los primeros años) o el trabajo forzado en las minas. Impulsaron, también, algunas medidas para asegurar un mejor control y administración de los conquistados. Fue el caso de las "congregaciones" o concentraciones de pueblos efectuadas esporádicamente en las primeras décadas coloniales, y de manera masiva, planificadas sistemáticamente, entre 1593 y 1605. También introdujeron herramientas (notablemente, el arado), sistemas hidráulicos (de los cuales los grandes acueductos fueron la manifestación más visible, pero no la única), nuevos cultivos (como el trigo y los frutales europeos) e innovaciones como la crianza de aves de corral y ganado

menor, que atrajeron el interés de los indios. Cometieron asimismo algunos inevitables errores de cálculo: en un principio creyeron, por ejemplo, que la agricultura nativa podría sostener y alimentar por sí sola a las ciudades, hasta que la escasez y la consiguiente carestía les convenció de que no era posible.

El carácter de la colonización española también incidió en la economía nativa. Donde la migración hispana fue masiva, aparecieron villas, ciudades y reales de minas que requerían materias primas, alimentos, trabajadores y productos artesanales. En algunas regiones de clima templado, tierras fértiles y valles o cuencas abiertas, bien comunicadas, hubo un desarrollo importante de las propiedades rurales, que con el tiempo formaron ranchos y haciendas (véase mapa 1.1). Los indígenas tuvieron con estos establecimientos relaciones complejas, que mezclaban la hostilidad con la colaboración. Como demostró en su momento Charles Gibson (1975), las grandes propiedades españolas no necesariamente aspiraban a apoderarse de las tierras de los pueblos indios. No era raro que hicieran acuerdos que, dentro de la obvia desigualdad, implicaban un beneficio recíproco, como el trueque de derechos de uso del pasto por trabajo estacional en la cosecha o la siembra.

En otros casos, la relación entre empresas y pueblos indígenas fue mucho más predatoria. Las grandes plantaciones, notoriamente las de caña de azú-

Mapa 1.1. Desarrollo de ganado bovino en Nueva España



Fuente: Florescano, 1983, p. 77.
Elaborado en el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México.

car (muy importantes, por ejemplo, en el valle de Cuernavaca) tendían a abarcar tierras y aguas, y frecuentemente acabaron con los pueblos vecinos, cuyos habitantes tuvieron que migrar o convertirse en jornaleros. Ejemplos extremos ocurrieron en las fronteras, como en el norte de la Nueva Galicia (la actual Sinaloa), donde los primeros colonos recurrieron a una forma extrema de introducir las relaciones de mercado: literalmente convirtieron a los nativos en mercancía, reduciéndolos a la esclavitud con diferentes pretextos para venderlos en las grandes ciudades.

Donde la migración española fue reducida y el medio no ofrecía muchas posibilidades de desarrollar empresas productivas, la sociedad tendió a ser mucho más rígida, jerárquica, y dependió en mayor medida del trabajo coercitivo y el tributo de los indios. Yucatán es buen ejemplo: aquí la encomienda, prácticamente extinguida en el centro del virreinato desde fines del siglo XVI, no desapareció formalmente sino en 1785, después de repetidos intentos gubernamentales de conseguir su abolición. Los encomenderos, en consecuencia, pudieron mantener durante más tiempo su papel dominante en la sociedad y realizar en el Nuevo Mundo, hasta cierto punto, el arraigado ideal de los hidalgos ibéricos: una vida señorial, sostenida por el trabajo servil.

Un caso particular fueron las misiones del noroeste del virreinato, donde los religiosos (y en particular los jesuitas) procuraron establecer un régimen de propiedad comunal que, aunque parezca paradójico, preveía la continua producción de excedentes comercializables y la estrecha relación con el mercado de los cercanos reales de minas. Los misioneros siempre fueron conscientes de que la continuidad de la evangelización requería de un sólido sustento productivo. Ciertamente, también tuvieron que dedicar esfuerzos a comprender las necesidades y expectativas de los misionados, porque algunos, como los yaquis, tenían previamente asentamientos agrícolas y sedentarios. En otras regiones, en contraste, los misioneros tuvieron que "reducir a pueblo" con grandes dificultades a poblaciones de habitación dispersa (como en la Tarahumara) o incluso seminómada (en el noreste, lo que llegó a ser Nuevo Santander). Procuraron convertir a estos grupos humanos, con desigual éxito, en agricultores sedentarios y consumidores de bienes (como alimento y vestimenta) para asegurar su dependencia y sedentarización. Así, la integración a la economía fue al mismo tiempo un medio de control social.

2. Continuidad y cambio

La sociedad y la economía indígenas se transformaron a lo largo del tiempo. Los "indios" que encontraron los primeros conquistadores diferían grandemente de los que vivieron en el siglo XVII, y éstos difícilmente se habrían reconocido en sus descendientes de fines de la época colonial. Sin embargo,

en el terreno económico el cambio no fue lineal. Podría llamarse adaptativo, en la medida que la población nativa fue reaccionando ante diversas (y generalmente difíciles) circunstancias.

Esto es particularmente cierto en el centro del virreinato, donde existía una economía muy compleja, en la cual coexistían grandes ciudades, pueblos de indios, haciendas y reales de minas. Puede apreciarse que después del brutal choque de la conquista y la etapa destructora de la primera colonización, los indígenas fueron buscando su lugar en el orden colonial. Pocas décadas después había entre ellos un interés por la producción mercantil y, en ocasiones, por prósperas actividades empresariales.

Algunos productos agrícolas americanos tuvieron un notable éxito en el nuevo orden económico. Fue el caso del cacao (dado que el chocolate se convirtió prontamente en una pasión compartida), la cera silvestre de Campeche (importante para la fabricación de velas, de uso cotidiano y ritual), el algodón que requería en abundancia la industria textil, y el maguey, en razón de que el pulque llegó a ser una bebida de uso común y un próspero ramo comercial. El ejemplo más notable es el de la grana cochinilla, un colorante que se extraía de un insecto parásito del nopal, que cultivaban exclusivamente los indios, sobre todo en los valles centrales y la sierra de Oaxaca; tenía gran demanda en la industria textil europea, al punto que se convirtió en el segundo producto de exportación hacia España y lo siguió siendo hasta fines de la época colonial (véase el cuadro 1.1)

Cuadro 1.1. Exportaciones a España, 1802-1804
(miles de pesos)

Años	*Plata*	*Oro*	*Azúcar*	*Añil*	*Grana*	*Otros*	*Total*
1802	25 502	62.7	1 454.2	3 229.8	3 303.5	314.1	33 866.2
1803	73 565	142.2	1 495.1	263.7	2 191.4	568.2	12 017.1
1804	14 254	21.6	1 097.5	367.3	1 220.2	1 073	18 033.4

Fuente: Ortiz de la Tabla, 1978: 253.

En otros casos, los indígenas adoptaron productos introducidos por los españoles, como ocurrió con los pueblos de la Mixteca (Oaxaca), que en el siglo XVI se dedicaron a producir seda, hasta que la apertura del comercio con el Lejano Oriente (vía la colonia española de las Filipinas) prácticamente acabó con este lucrativo trato.

Las Relaciones geográficas de indias que mandó a elaborar el rey Felipe II a fines de la década de 1570, dan un interesante panorama de la incorporación de productos europeos y de la mercantilización de la vida económica indígena. El corregidor de Cuitzeo (Michoacán) se refería a indios que actuaban como eficientes empresarios: vendían lana, carneros, gallinas y puercos,

y recibían a mercaderes que llegaban con algodón desde Tierra Caliente, para trocarlo por pescado. Muchos eran arrieros y tenían caballos para llevar mercancías a las minas, donde de regreso se contrataban para transportar la plata. Así, no es extraño que hubiera "indios ricos" que hacían sus casas "a la manera de las de España".

Los religiosos introdujeron a través de sus conventos los oficios artesanales europeos, que se unieron y combinaron con la muy rica tradición manufacturera mesoamericana. En una época donde las importaciones ultramarinas eran escasas y costosas, estos productos se convirtieron en mercancías de amplia demanda. La Relación geográfica de Pátzcuaro decía que, además de mercaderes y tratantes, había muchos "oficiales (esto es, maestros artesanos) primísimos" entre los indios: herreros y caldereros, campaneros, torneros, entalladores, pintores y plumajeros a los que se describía como "ricos y aplicados". Las mantas producidas con telar de cintura también fueron muy apreciadas, y durante algunos años incluso sirvieron como un sustituto de moneda. En Yucatán estos "patíes", como se llamaba localmente a las mantas rústicas, se convirtieron en objeto privilegiado de las ambiciones de los encomenderos y funcionarios españoles.

Medio siglo después de la conquista, muchos pueblos de indios (aunque ciertamente, no todos) habían buscado y encontrado su lugar en los circuitos mercantiles españoles y estaban muy atentos a las nuevas posibilidades para sacar provecho. Sin embargo, el fin del siglo fue fatídico. Hubo varias epidemias graves: la de hueyzahuatl o viruela en 1520, de sarampión o varicela en 1531, de matlazahuatl (tifo, probablemente) en 1545-1548, que culminaron con el devastador cocolixtle o terezequa (una forma de fiebre hemorrágica, cuya etiología es dudosa) de 1576-1581. Poblaciones enteras fueron abandonadas y muchas otras quedaron reducidas a unas pocas familias. Un corregidor se refería a la mortandad en términos que recuerdan a la peste negra europea: el desastre fue tal, "al grado de quedar los pueblos sin gente, despoblados, y quedar los sembrados sin haber quien los cogiese y los ganados por los campos, sin dueño, que fue una cosa de gran lástima" (Acuña, 1987: 80). Aunque en las décadas posteriores no hubo epidemias tan destructoras, y la población paulatinamente alcanzó cierto equilibrio, ya nada volvió a ser como antes (cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Población indígena del centro de México, 1518-1605

Año	*1518*	*1548*	*1568*	*1585*	*1595*	*1605*
Población (millones)	25.2	16.8	2.65	1.9	1.37	1.37

Fuente: Cook y Borah, 1977-1980, vol. 1, p. 11.

La relativa prosperidad de algunos pueblos, el interés en vincularse al mercado y a la sociedad cedieron su lugar a un retraimiento que se debía tanto

a causas materiales como a lo que solamente podría explicarse como una desmoralización vital. Los indios de Tiripetío (Michoacán), según su corregidor

> por no trabajar, se dejan morir de hambre; porque dicen que de esta pestilencia no ha de quedar ninguno, y que no quieren dejar a los españoles [cosa] que gocen, pues ellos no lo han de gozar. Y esto dicen después de la pestilencia. Y si les dan a hacer una obra el día de hoy, rehúsan de tomar el dinero, diciendo que se han de morir antes que la acaben; y aunque se les reprende, no hay quien les quite esta imaginación (Acuña, 1987: 35).

A las epidemias se sumaron las violencias del vasto programa de congregación y reubicación de pueblos, que obligó a los nativos a reconstruir su vida productiva en entornos desconocidos, así como la pérdida de los privilegios y derechos gubernativos de los nobles, que ya no pudieron contar con los trabajadores que antes les daban servicio. La retracción y encapsulamiento de la actividad económica no fue algo connatural de la sociedad indígena; más bien resultó de situaciones coyunturales cuyas consecuencias perduraron durante largas décadas.

3. Los actores: los pueblos de indios

Los indígenas en la Nueva España se organizaban y dividían en pueblos, algunos de los cuales eran reconocidos como “cabeceras” que tenían un número variable de barrios y poblaciones sujetas. Desde el punto de vista institucional, cada uno de estos conjuntos constituía una “república”, encabezada por un gobernador y un cabildo. Este fue el espacio y el horizonte de las actividades económicas de la mayor parte de los indios. Incluso los migrantes que radicaban en las haciendas, en las ciudades o en los reales de minas seguían perteneciendo, al menos nominalmente, a una “república”, con todos los derechos y obligaciones respectivas.

Estos pueblos eran los titulares de las tierras y bienes comunes, recaudaban el tributo, adjudicaban los recursos naturales, organizaban el culto divino y vigilaban el orden público. Era común que la actividad económica ocurriera generalmente en este entorno corporativo. No existían instituciones o cargos de gobierno con jurisdicciones más amplias, que reunieran a los hablantes de una misma lengua o a las que hoy denominamos etnias.

Desde el punto de vista económico, los pueblos son muy relevantes porque eran propietarios corporativos de un vasto conjunto de bienes, principalmente tierras, muchas veces las más fértiles, mejor irrigadas, bien comunicadas y cercanas a los principales mercados consumidores. Esto era así al grado que algunas poblaciones de españoles, como la villa de Antequera

(luego Oaxaca) estaban rodeadas, casi asfixiadas, por pueblos de indios y tuvieron graves problemas para poder dar tierras a sus vecinos hispanos.

Estas propiedades comunales tuvieron distintos orígenes y diversas figuras jurídicas. Para empezar, se trataba de las que habían poseído "desde tiempo inmemorial", muchas veces otorgadas por los antiguos reyes. Estos títulos los reconoció como válidos la Corona, dado que en principio la conquista en manera alguna había abolido los derechos de propiedad preexistentes. Por otro lado, en fechas posteriores los indios solicitaron mercedes a los virreyes, generalmente para bienes comunes, sostenimiento del culto o para cofradías y hospitales. Hubo, en fin, donaciones que realizaban personas, con frecuencia caciques o nobles indios, y tierras que los mismos pueblos compraron a particulares.

Un importante recurso legal para los indios fue la figura de las "tierras por razón de pueblo". En las primeras décadas de la Colonia los funcionarios advirtieron el problema de que las propiedades españolas estuvieran cercanas a los pueblos de indios: usurpaciones de tierras comunales, abusos de los peones mestizos y mulatos, así como daños que los ganados hacían en los cultivos. En 1567 el virrey marqués de Falces dispuso que ninguna labor agrícola española pudiera establecerse a menos de 500 varas (1 vara = 84 cm) de un pueblo de indios, y ninguna estancia de ganado a menos de 1 110. En 1687 la Corona mandó que se extendiera este espacio a 600 varas en cuadro, y que la concesión se aplicara aunque fuese en perjuicio de propietarios españoles. Esta disposición fue repetida y exitosamente utilizada por los pueblos para recuperar tierras que habían perdido a lo largo del tiempo.

La regularización final de las tierras de los pueblos vino con las "composiciones". A fines del siglo XVI la Corona sabía que los títulos de tierras estaban en total desorden por las muy diversas autoridades que los habían otorgado, y porque muchos propietarios se habían adueñado de baldíos. Desde luego, junto al interés por brindar seguridad jurídica estaba el provecho financiero inmediato de la Real Hacienda, que siempre estaba en quiebra. La idea inicial data de 1591, pero el primer programa formal de composiciones comenzó en 1629, y se reiteró esporádicamente a lo largo del siglo XVII e incluso en el XVIII. En principio los pueblos de indios estuvieron exentos, pero desde 1707 tuvieron también que "componerse" por todas las tierras que excedían de su fundo legal, que habían adquirido por merced, donación o compra, o bien que pertenecían a corporaciones como los hospitales y cofradías.

Las composiciones han tenido mala imagen en la historiografía agraria. Se ha sostenido que sirvieron para legalizar los despojos realizados por los hacendados en perjuicio de los pueblos de indios. En esto, como en muchos otros temas agrarios, se ha partido del supuesto de que los indios siempre han sido víctimas de las leyes. Por el contrario, en muchos casos las composiciones dejaron a los pueblos con títulos formales que ampararon sus tierras

y que después les sirvieron para presentarse con éxito ante los tribunales. En la memoria colectiva indígena, de hecho, las composiciones no aparecen como un momento de despojo, sino como una circunstancia que les permitió reafirmar sus derechos.

En este conjunto de tierras se hallaba el pueblo en sí, con sus casas, huertas, mercados, templos y plazas. En sus cercanías, las mejores tierras eran las "de común repartimiento", que se entregaban como parcelas a cada jefe de familia para su cultivo, de manera vitalicia y, por lo común, hereditaria. Más allá se encontraban las que pertenecían a los "propios" (los pueblos de indios, en general, no tuvieron ejidos) que se destinaban al aprovechamiento común (pastoreo, recolección de leña, plantas silvestres alimenticias o curativas, fauna menor) y las ocupadas como "bienes de comunidad". Finalmente, había tierras pertenecientes a instituciones locales como las cofradías, hospitales y algunas que estaban dedicadas a sostener y dar esplendor al culto divino.

4. Las instituciones: los bienes de comunidad

Los "bienes de comunidad" eran posesiones de los pueblos destinadas al pago de tributos, financiamiento de obras de interés público, sostenimiento de festividades religiosas o socorro en caso de necesidad grave y urgente. Estos bienes variaron según los lugares y las épocas, y fueron de muy distinta índole: parcelas de tierras cultivadas de forma rotativa por todos los pobladores (en fecha temprana, aunque algunas sobrevivieron hasta el siglo XVIII); una contribución anual por cada jefe de familia (un real y medio, que vino a sustituir a la prestación anterior); las sobras o excedentes del tributo (cuando los había); tierras (que podían llegar a ser haciendas de considerable extensión) y casas, habitualmente dadas en arrendamiento; molinos de harina; rebaños de ganado (que también podían arrendarse); derechos de pesquería (por ejemplo en los lagos del Valle de México); tierras sembradas de magueyes o de caña de azúcar; mesones para alojamiento de viajeros; canteras de piedra y las muy apreciadas salinas. Como puede apreciarse, buena parte de estos recursos tenían una lógica productiva vinculada al mercado, contrariamente a lo que sostuvieron los ministros reformistas del periodo borbónico y, posteriormente, los pensadores liberales que impulsaron su división y reparto.

Estos bienes eran administrados por el gobernador, con el consejo y supervisión de su cabildo. Sus ingresos eran muy atractivos, por lo que se convirtieron en motivo de malversaciones y de discordias entre los curas párrocos y los funcionarios reales. En fechas tempranas, la autoridad de los misioneros era tal que no dudaban en desviar estos recursos para construir conventos o sostener el culto. Poco a poco se establecieron normas para evitarlo, creándose

para este fin cajas de comunidad. Las cajas eran físicamente cofres con tres llaves, depositadas respectivamente en el gobernador indígena, el corregidor o representante del rey y el mayordomo, de modo que se aseguraba un control mutuo y cierta corresponsabilidad. Las cajas llegaron a tener una importancia que iba mucho más allá de su función física, y por un deslizamiento semántico llegaron a designar al conjunto de los bienes comunales.

Las tierras de los bienes de comunidad tendieron a deteriorarse o incluso desaparecer a lo largo del tiempo. Sobre todo en el siglo XVII los indios eran pocos, y no veían el sentido de mantener propiedades que no podían cultivar o dar fácilmente en renta; por tanto preferían venderlas, fuese con los requisitos legales (esto es, la aprobación del virrey) o no. En otros casos simplemente fueron abandonadas o propietarios españoles colindantes las usurparon. En el siguiente siglo estas situaciones generaron interminables pleitos, cuando ante el incremento demográfico, los pueblos se lanzaron a recuperar tierras perdidas o enajenadas irregularmente.

5. Los protagonistas: la nobleza indígena

En la época prehispánica los grandes señores tuvieron tierras que eran cultivadas ya fuese por dependientes adscritos a su linaje o por pueblos sujetos, que las trabajaban como parte de su tributo. La transición hacia formas jurídicas europeas no fue sencilla, porque estas posesiones no eran exactamente asimilables a la propiedad privada europea. En particular, había tierras que cultivaban los pueblos en razón de la función que desempeñaba un noble (gubernativa, militar o judicial), no porque le pertenecieran directamente.

Después de la conquista, los nobles indios vieron reconocidos sus derechos sobre un conjunto de tierras que variaba según su posición social. Los más importantes (o que se supieron adaptar mejor al nuevo orden de cosas) fueron dueños de vastas posesiones y con frecuencia los indios del común fueron reducidos a la condición de "terrazgueros" o renteros. Estos nobles tuvieron labores agrícolas, estancias ganaderas (ovinas, sobre todo), cultivos de maíz y trigo, plantaciones de caña de azúcar, molinos, casas y sirvientes adscritos a sus propiedades o linaje. También gozaban de honores, pensiones gubernamentales hereditarias y, en el caso de los descendientes de Moctezuma, de una encomienda, la de Tacuba (que a diferencia de las concedidas a los españoles, pasó por los sucesivos descendientes sin limitación alguna).

En la segunda mitad de siglo XVI los nobles enajenaron rápidamente su patrimonio, generalmente en favor de colonos españoles y casi siempre en vil precio. Delfina López Sarrelangue (1963) puso en claro algunos motivos: las minoridades de los herederos, que invariablemente derivaban en pérdidas patrimoniales; la inclinación hacia un modo de vida "hidalgo" que privi-

legiaba el consumo suntuario sobre las actividades productivas; y el mestizaje de los descendientes, para quienes el antiguo vínculo personal con las tierras patrimoniales dejó de tener sentido.

Estas enajenaciones fueron provocadas también por otros motivos. A mediados de dicho siglo las autoridades decidieron incorporar a todos los indios en pueblos, concediéndoles las respectivas tierras de cultivo. Como consecuencia, muchos terrazgueros (aunque no todos) recibieron tierras comunales y dejaron de laborar para sus antiguos señores. Las tierras, sin trabajadores, de poco servían, de manera que había cierta racionalidad en la venta apresurada de propiedades.

Aun así, algunos nobles lograron mantener sus posesiones y era frecuente que junto a los pueblos hubiera un mayor o menor número de posesiones privadas de indígenas, que podían venderse o arrendarse sin limitación alguna. En Oaxaca, por ejemplo, William Taylor (1972) demostró que siguieron ocupando muchas de las mejores tierras y produciendo para el mercado urbano durante toda la época colonial.

6. Las corporaciones: las cofradías

Las cofradías fueron la principal forma de asociación colectiva en la sociedad novohispana. Estuvieron presentes entre todos los grupos sociales, profesionales y étnicos. Aunque en principio sólo eran agrupaciones de creyentes que promovían las virtudes cristianas, en los hechos sus funciones eran mucho más amplias. Permitían a sus miembros contar con formas de sociabilidad e identidad colectivas, sustentaban muchas festividades religiosas y proporcionaban diversas formas de auxilio mutuo.

Un caso particular, característico (aunque no exclusivo) del Obispado de Michoacán fue el de la cofradías hospitalarias, fundadas bajo la advocación de la Inmaculada Concepción. Estas cofradías administraban los bienes necesarios para el sustento de los hospitales, que muy a la manera medieval, tenían funciones que iban mucho más allá de las puramente médicas, y daban refugio y asistencia a los pobres, viudas y viajeros. En 1581 el obispo Medina Rincón calculaba que en este Obispado habría unos 200 hospitales.

Las cofradías fueron especialmente populares entre los indígenas. Charles Gibson (1975) comentó que la razón primordial de su arraigo y prosperidad fue que se adaptaron bien al carácter corporativo de la vida institucional indígena. En principio aceptaban como miembro o “hermano” a cualquier indígena que lo pidiera, como sucedía entre los negros o españoles. Sin embargo, fue frecuente que la afiliación coincidiera con la organización política de las repúblicas. Los mayordomos, priostes y fiscales pertenecían siempre a la cabecera parroquial, mientras los puestos menores de “diputados” y

"madres" se concedían a los barrios sujetos. De esta manera, la cofradía reproducía el orden jerárquico de la sociedad indígena y facilitaba la transferencia de recursos desde su periferia hacia el centro.

La Iglesia, por su lado, estimulaba las cofradías porque además de contribuir a la piedad y al esplendor del culto, pagaban misas, procesiones y limosnas. Así, indirectamente proporcionaban una parte muchas veces fundamental del llamado "pie de altar", esto es, de los ingresos regulares de los curas párrocos. Desde el punto de vista económico, estas instituciones operaban como un eficiente mecanismo de extracción en beneficio del clero. Los indios lo sabían y consideraban que era una transacción justa, pero en ocasiones también protestaban contra el aumento en las tarifas y el incremento de la "calidad" (o sea la complejidad y ornato) de los servicios.

Las cofradías tenían gastos que nos hablan de las amplias e importantes funciones que tenían en la sociedad indígena. Además de las misas, procesiones y compra de ornamentos religiosos, habitualmente daban limosna a los pobres, viejos e inválidos. En años de epidemia o de hambruna ayudaban no sólo en los aspectos propiamente médicos, sino también mediante la concesión de préstamos sin interés, de pesos, ganado y maíz, tanto a la "república" como a los particulares. Eran, como puede verse, una especie extraoficial de fondo de socorro y ayuda mutua. Al principio las autoridades eclesiásticas toleraron estas prácticas porque estaba en la naturaleza de estas instituciones mostrar caridad con los "pobres y miserables". Con el tiempo, comenzaron a exigir que hubiese un registro exacto de los préstamos y que se cobrasen los respectivos intereses.

Las cofradías contaban con bienes que, en algunos casos, podían llegar a ser cuantiosos y tener una incidencia mayor en la economía regional. De hecho, muchas eran consideradas "ricas", tenían más recursos que sus similares españolas y podían realizar préstamos al clero o a los vecinos no indígenas.

Los orígenes de estos bienes cofradiales eran muy diversos. En ocasiones se trataba de un vasto y espontáneo esfuerzo colectivo, como lo hicieron constar los naturales de San Sebastián Agua del Venado, al norte de San Luis Potosí:

> …la fundación de estas santas cofradías fueron de nuestros antepasados, que en aquellos tiempos calamitosos concurrieron unos con dos cabritas, otros con una borreguita, unos con una yegüita, unos con una vaquita, cuidando y trabajando, desvelando y esmerándose en acrecentar y multiplicar todos estos bienes con cuenta y razón (Biblioteca de la Real Academia de la Historia, Jesuitas, legajo 9/7319).

En otros casos, se trataba de donaciones piadosas (típicamente en testamentos) tanto de españoles como de nobles indígenas. Los gobiernos indios

también solían destinar algunas tierras para el sostenimiento del culto o de alguna festividad, a cargo de alguna cofradía; con el tiempo, se perdía la memoria del origen y estos bienes se consideraban propios de estas instituciones.

Las cofradías de indios preferían invertir estos recursos en un patrimonio seguro, que no requiriera de mayores cuidados: tierras que se daban en renta, casas, ganado o magueyes; en Yucatán tenían bienes localmente muy apreciados, como colmenas o cenotes (los raros pozos de agua). Las hospitalarias fueron particularmente prósperas, porque todos los habitantes del pueblo (y de sus sujetos) trabajaban en su beneficio, sin salario, en la producción de artesanías y otras especialidades locales, de manera rotativa. La comercialización de estos productos conducía a los hospitales hacia circuitos comerciales complejos y de largo alcance: el de Capácuaro (Michoacán) tenía sus propias mulas y arrieros que llevaban zapatos, sillas de montar y prendas de algodón hasta la lejana capital virreinal. Había sin embargo instituciones pobres o que con el curso del tiempo perdieron sus bienes. En estos últimos casos aparece algo que con el tiempo se haría cada vez más común: el mayordomo o "carguero" de cada año sostenía de su bolsillo los considerables gastos del culto y las festividades religiosas.

Algunos autores sostienen que las cofradías contribuyeron a preservar la autonomía y la integridad cultural indígenas. Puede ser así, pero desde el punto de vista económico, con frecuencia actuaban como empresas corporativas muy eficientes, guiadas por principios de productividad y de búsqueda de ganancias. Los mayordomos no solamente conservaban los bienes, sino que debían procurar su incremento, realizando préstamos con interés o comprando la producción local para venderla donde hubiera mejores precios. De hecho, cuando los obispos realizaban visitas e inspecciones, insistían en que así debía ser.

Las tierras de los pueblos de indios dependían de la justicia secular, mientras que las de hospitales y cofradías pertenecían a la jurisdicción eclesiástica. Los indios, sin embargo, no comprendían estas sutilezas jurídicas, o les tenían sin cuidado. Los funcionarios de la época borbónica denunciaron con insistencia que estas instituciones usurpaban los bienes de comunidad. En algo tenían razón, aunque por motivos que no tenían que ver con las ambiciones de los curas párrocos. Esta "sacralización" de los bienes convenía a los indígenas porque les permitía apelar a la protección de la justicia eclesiástica para proteger sus tierras y aguas de la codicia de sus colindantes.

La sacralización tenía sus inconvenientes, como puede verse en el caso de Yucatán. Para evitar que los españoles se apropiaran de los recursos comunales, a lo largo del siglo XVII los mayas transfirieron buena parte de sus bienes a las cofradías de la Concepción. Estas instituciones alimentaron sus fondos con siembras trabajadas por rotación, la elaboración de mantas y,

sobre todo, la cría de ganado. Así, las llamadas "estancias de ganado" llegaron a ser numerosas y prósperas. Sergio Quezada (1993) ubica en 1750 aproximadamente 137 estancias, algunas de las cuales podían competir en riqueza con las grandes propiedades de españoles. Se convirtieron, de hecho, en bienes comunales bajo jurisdicción eclesiástica, aunque era una situación legalmente irregular. Los riesgos pueden apreciarse cuando en 1781 el obispo de Yucatán, Luis de Piña y Mazo, ordenó rematar estas tierras para invertir los capitales en préstamos e inversiones seguras, con lo cual supuestamente se evitarían los gastos innecesarios en que incurrían los indios.

Los funcionarios reformistas de Carlos III procuraron reglamentar las cofradías, y particularmente evitar lo que consideraban abusos y excesos. Citaban, para reforzar su argumento, casos de pueblos de unas pocas decenas de indios donde había varias cofradías cuyo sostenimiento llevaba a los indios casi a la ruina. Desde luego, cabe sospechar que su principal preocupación era asegurar el pago de los tributos y, con una visión más amplia, que los pueblos estuvieran bajo el control del Estado, y no de la Iglesia.

En la década de 1770 los funcionarios del rey se lanzaron a una ofensiva en contra de las cofradías, exigiendo que presentaran cuentas y que obtuvieran el reconocimiento legal previsto por las leyes. Sin embargo, los curas párrocos y obispos se valieron del hecho de que estos bienes pertenecían al ámbito eclesiástico, y la Corona, después de muchas vacilaciones, ratificó esta posición. A lo más que se llegó, siendo Alonso Núñez de Haro arzobispo de México, fue a realizar una inspección general de cofradías y devociones, fusionando las que tenían menos miembros o fondos con las más prósperas.

7. Desarrollos frustrados: los artesanos y comerciantes indígenas

En Mesoamérica hubo una rica y variada tradición de producción artesanal, no solamente para uso cotidiano sino asimismo ritual, gubernativo y suntuario. Era común que cada familia produjera la alfarería o la vestimenta de uso propio (como siguió ocurriendo en la época colonial), pero también hubo artesanos dedicados a labores especializadas de gran refinamiento. En ocasiones formaban corporaciones profesionales dedicadas al servicio de los templos o del palacio, y estaban a la vez bajo la dependencia y la protección directa de los grandes señores. Habitaban en barrios o pueblos particulares y recibían un reconocimiento social por ser "toltecas" u "oficiales", poseedores de un conocimiento muy respetado.

Los españoles encontraron admirable esta capacidad y se preocuparon por ampliarla y enriquecerla con la introducción de nuevas materias primas, herramientas y productos. Gran parte del mérito se atribuye (quizás excesi-

vamente) a diversas personalidades, como el lego franciscano fray Pedro de Gante, quien se dedicó a enseñar oficios en la escuela anexa a la iglesia de San José de los Naturales de la ciudad de México, o el obispo de Michoacán, Vasco de Quiroga. Varios de estos oficios constituyeron especialidades locales de gran aceptación, como la alfarería poblana, la curtiembre en el Bajío y la talabartería de la sierra de Michoacán. Los comerciantes españoles viajaban largas distancias para adquirirlas y llevarlas a vender en las grandes ciudades y en los reales de minas.

Los virreyes se preocuparon por estimular esta evolución, tomando en algunos casos medidas para fomentar que el oficio fuese hereditario. También declararon que los artesanos indígenas podrían ejercer libremente su oficio, sin estar limitados por las ordenanzas y los privilegios monopólicos de los gremios urbanos, dirigidos por españoles. A mediano plazo, los gremios de artesanos lograron expulsar de los centros y mercados urbanos a los productores indígenas independientes. Así, tuvieron que someterse a las reglas corporativas, que con frecuencia les impedían acceder al examen de maestría, y por tanto convertirse en propietarios de un taller y tienda pública. Como consecuencia, no había maestros indios entre los privilegiados plateros o tejedores, pero existían unos cuantos (cerca de 10% en la capital virreinal) entre los carpinteros y zapateros. Otra posibilidad era trabajar como “rinconeros”, o sea productores clandestinos, siempre bajo la amenaza de la confiscación de productos y la prisión como “contraventores”. Aunque parecerían de importancia puramente marginal, en muchos casos en realidad eran trabajadores a domicilio de algunos comerciantes, que encontraban por esta vía la manera de vulnerar los privilegios monopólicos gremiales. Paradójicamente, estos perseguidos trabajadores indígenas contribuían de manera involuntaria a la modernización productiva.

Los indios eran muy numerosos entre los artesanos no agremiados, de condición muy humilde, que a veces eran considerados como “oficios mecánicos” y no como un “arte”. Se trataba, por ejemplo, de los canteros, botoneros, gamuceros, hiladores de algodón y devanadores de seda (estos dos últimos, oficios femeninos). Un caso peculiar era el de los badaneros del barrio de San Pablo, de la ciudad de México, quienes formaban un “gremio” integrado por indios parientes entre sí, dedicados a curtir y preparar cueros de oveja.

Otro grupo que en el siglo XVI parecía en vías de desarrollarse, pero que no llegó a consolidarse, fue el de los comerciantes indígenas. Cierto grado de actividad mercantil debió existir desde épocas muy tempranas en Mesoamérica, y continuó desarrollándose hasta dar lugar a la aparición, en los grandes señoríos, de un grupo profesional dedicado al comercio a mediana y larga distancia. Con frecuencia se toma como modelo lo que debió ser la excepción: los “pochteca” de Tenochtitlan, que constituían una corporación privilegiada, protegida y fomentada por el gran poder y riqueza de los mexicas.

Aun así, no cabe duda de que, en mayor o menor grado, existían grupos de comerciantes profesionales en todos los señoríos, que muchas veces tenían sus propios barrios y contaban con sus particulares reglas, autoridades, templos y lugar diferenciado de residencia.

A raíz de la conquista, los comerciantes indígenas sufrieron la desaparición de su principal clientela, que era la de los gobernantes y sacerdotes, así como el brusco cambio en los productos de atractivo mercantil, dado que los españoles no tenían interés en las plumas preciosas o el jade. Sin embargo, muchos encontraron la manera de adaptarse a las nuevas reglas de la oferta y la demanda. Algunos nobles indios, en particular, vieron en el comercio una actividad rentable. Tenían ciertas ventajas comparativas porque conocían los idiomas, la geografía y los productos locales, podían ampararse en arreglos sociales preexistentes que facilitaban la adquisición de la mercancía y contaban con la lealtad de la población nativa. Así, los virreyes recibieron y aprobaron un número considerable de solicitudes de comerciantes indios que pedían permiso para que ellos y sus arrieros pudieran portar armas o andar a caballo (dos cosas que en principio estaban prohibidas a los conquistados). Algunos de estos solicitantes mencionaban que sus actividades los llevaban muy lejos de sus lugares de origen, por ejemplo, desde el Bajío (donde adquirían textiles) hasta Zacatecas (para canjearlos por plata), de ahí a San Luis Potosí, donde compraban lana que finalmente vendían en Querétaro. El gran número de indígenas dedicados al comercio hacia mediados de siglo llamaba la atención de los españoles. Según el testimonio de un funcionario, en Pátzcuaro y sus sujetos había miles de naturales que andaban "mercadeando".

Este primer núcleo de comerciantes indígenas no prosperó. Es posible que les afectase el desastre general provocado por las epidemias y la consiguiente retracción de la producción para el mercado. Por otro lado, los españoles los veían como competidores indeseables y consiguieron desplazarlos de este atractivo tráfico, con el pretexto de que en realidad eran vagabundos y holgazanes. En fechas posteriores, los comerciantes indios profesionales no pasaban de ser mercachifles que dependían de los grandes establecimientos mercantiles que les proporcionaban artículos a crédito. Con ellos recorrían los pueblos más alejados, o iban de feria en feria, convirtiéndose de esa manera en el último eslabón de las redes coloniales de intercambio.

Los productores indios desde luego siguieron llevando directamente su producción a las ciudades cercanas, y no es raro ver la presencia de un sistema de mercados rotativos en distintos pueblos. No siempre eran productores y mercaderes individuales; con cierta frecuencia el volumen de las ventas parece indicar que se trataba de instancias corporativas, como las cofradías. Su aportación podía ser considerable en algunos rubros específicos, como el cacao, la leña, las mantas, la sal, el carbón, el ganado menor y el pulque, que

ellos mismos producían. Aprovechaban ciertas ventajas diferenciales respecto de las haciendas: el control sobre tierras, aguas y bosques, y el hecho de que no pagaban salarios ni alcabalas (un impuesto al valor agregado). La Real Casa de Moneda de México, por ejemplo, compraba casi todo su carbón en un solo pueblo, San Pedro Atlapulco; se trataba de más de 20 000 pesos anuales, una suma muy considerable.

Los indios asimismo competían con los españoles en productos de consumo masivo, como el chile y el maíz. Margarita Menegus (1999) menciona que en Toluca la tercera parte del maíz la proveían los indios. Las condiciones del abasto eran muy desiguales, porque los hacendados trataban de monopolizar este lucrativo ramo y podían almacenar el maíz para esperar a que los precios subieran. Aun así, en algunos lugares, la producción indígena de alimentos y materias primas podía ser fundamental: la "diputación" que representaba los intereses de los propietarios de minas de Guanajuato, por ejemplo, siempre insistió en que los pueblos de indios ubicados en un radio de 10 leguas (poco menos de 50 km) quedaran exentos de dar servicio personal obligatorio, porque su labor agropecuaria era indispensable para mantener la minería en movimiento.

8. La apropiación privada: el repartimiento de mercancías

Las redes de intercambio entre los pueblos de indios y la economía española incluían un procedimiento peculiar: el repartimiento de mercancías, por el cual un alcalde mayor utilizaba su autoridad para obligar a los indios a comprarle artículos a crédito, en las condiciones y precios que a él le convenían. En el norte del virreinato el repartimiento fue menos frecuente, debido a la escasa y dispersa presencia indígena; tampoco era relevante en las cercanías de las grandes ciudades, o donde había circuitos mercantiles densos y bien establecidos.

Lo más común fue que el repartimiento consistiera en mulas, pero también fue de ropa de Castilla y "de la tierra", carne y herramientas, entre otras cosas. Como puede comprenderse, los funcionarios que realizaban repartimientos veían como indeseables a otros comerciantes. Así, trataban de impedir su presencia y competencia por medios indirectos, como cobrarles diversas sumas por concepto de permisos para vender en su jurisdicción.

En el trasfondo del sistema se encontraba la discreta presencia de un comerciante (el llamado "aviador" porque proporcionaba el "avío") que daba el capital necesario para este peculiar negocio. Este personaje comúnmente era el mismo que había dado al funcionario las considerables sumas necesarias para adquirir el oficio e instalarse en su jurisdicción.

Inevitablemente, los alcaldes mayores repartidores necesitaban auxiliares para distribuir las mercancías y cobrar las deudas. Por esta razón recurrían a sus subordinados, los tenientes de alcalde, pero los más convenientes eran los mismos gobernadores y oficiales de república indígenas, que conocían la región, a sus habitantes y tenían la autoridad que se derivaba de su cargo, que les permitía por ejemplo encarcelar o azotar a los deudores. Esta situación se ve muy claramente en el interés de estos funcionarios provinciales por controlar las elecciones, pese a las reiteradas prohibiciones al respecto.

Los repartimientos de mercancías eran en principio ilegales, aunque en la realidad eran tácitamente tolerados mientras no causaran escándalos. Los indios quejosos, por tanto, siempre conseguían resoluciones favorables; su verdadero problema era lograr que algún funcionario ejecutara mandamientos en contra de alguno de sus colegas. El conjunto de exacciones y abusos provocó una grave rebelión en 1660 en Tehuantepec, en la cual los indígenas dieron muerte al alcalde mayor.

Aunque tradicionalmente se consideró el repartimiento como un ejemplo casi grotesco de los abusos de los funcionarios, en fechas más recientes se ha puesto mayor énfasis en su comprensión como parte de un proceso político y de una función económica. Desde el punto de vista gubernativo, debe tenerse en cuenta que adquirir un puesto de gobierno implicaba costos considerables en trámites y "propinas" en la corte virreinal, y que los solicitantes debían entregar de antemano fianzas bastante elevadas como garantía de la buena administración de los impuestos. Tenían, además, que mantener el estilo de vida que se esperaba de una persona con autoridad. Los funcionarios provinciales tampoco disponían de un presupuesto y, en el siglo XVII, incluso en muchos casos dejó de pagárseles un salario. Tenían que sobrevivir con el producto de un porcentaje que se les adjudicaba de los honorarios, multas y condenas judiciales, así como de la recaudación del tributo y otros impuestos. En estas circunstancias, era casi inevitable que buscaran ingresos adicionales, lo cual explica la tolerancia gubernamental hacia una práctica en principio ilegal.

Por otro lado, más allá de la intención y necesidades de los participantes, el repartimiento cumplía la función de evitar que los indios se refugiaran en una producción de subsistencia. De esta forma, estaban obligados a convertirse en consumidores y productores. Y en conjunto, más allá de los abusos, el repartimiento constituía la prolongación local de redes comerciales más amplias, que vinculaban a los pueblos con la economía novohispana y, aun más, con el sistema mundial del capitalismo en formación.

Una contraparte del repartimiento era el financiamiento y la compra en condiciones monopólicas de la producción local de interés comercial, lo cual ocurría —entre otros productos— con el cacao, el piloncillo (el azúcar de menor calidad), la raíz de Xalapa o de Michoacán (un purgante de amplio uso medicinal) y la vainilla de Papantla. En Yucatán se repartía hilo para que las

indias elaboraran "patíes", un tipo de mantas que se vendían bien en la región. El ejemplo más notorio es el del muy lucrativo tráfico de la grana cochinilla de Oaxaca, porque los funcionarios locales proveían a los indios de dinero adelantado para su producción y monopolizaban la compra.

Estas prácticas se han considerado una variante del repartimiento, lo cual recientemente cuestionaron autores como Arij Ouweneel (2000) y Jeremy Baskes (2000), quienes argumentan que los indios no podrían haber producido grana sin contar con crédito, y que en las condiciones de la sociedad colonial la única manera de recolectar los pagos correspondientes era mediante la asociación con una persona que tuviera autoridad judicial. Existen casos paralelos en la economía novohispana. Muchos propietarios españoles de minas acudían a "refaccionarse" o "aviarse" con comerciantes para obtener capital de riesgo; a cambio, les entregaban la producción de plata en condiciones monopólicas, a precios por debajo del mercado. El repartimiento de insumos o de crédito a los indios no era una relación tan diferente a ésta, aunque ciertamente la diferencia en "calidad" étnica es un factor a tomar en cuenta. El tema sigue abierto a discusión (véase Menegus, 2000a).

La variedad de opiniones nos retrotrae a una encendida discusión colonial. En efecto, una de las reformas que los ministros de la dinastía borbónica introdujeron fue, en 1786, prohibir de manera terminante los repartimientos de mercancías. La medida atrajo buena cantidad de escritos, entre ellos muchos que defendían el repartimiento como un sistema consensual y que traía beneficios a los indios de regiones apartadas, donde no llegaban los comerciantes, y cuya supresión traería perjuicios económicos. Tradicionalmente se han juzgado estos "pareceres" como defensas más o menos cínicas del abuso y la explotación del indio; en perspectiva, parece que habría que volver sobre ellas para discutir sus méritos.

9. La apropiación pública: la fiscalidad

Por más humanista que fuese la legislación protectora del indígena, la economía colonial se basaba en gran medida en la sistemática extracción coercitiva de sus recursos. El aspecto más evidente es el avasallamiento fiscal de los pueblos. La primera fase fue particularmente brutal. El cronista franciscano fray Toribio de Motolinia escribió que

> como los tributos eran tan continuos… para poderlos cumplir vendían los hijos y las tierras a los mercaderes, y faltando de cumplir el tributo, hartos murieron por ello, unos a tormentos, y otros en prisiones crueles, porque los trataban bestialmente, y los estimaban en menos tenían que a sus bestias y caballos (Motolinia, 1985: 120).

Posteriormente la Corona procuró regular las cargas para que fuesen soportables, que no excedieran lo acostumbrado en la época prehispánica, y que se siguiera un orden en la recaudación.

La contribución más importante y de mayores efectos fue el tributo. No era solamente una carga fiscal. Como los "españoles" y mestizos estaban exentos de todo impuesto personal, el tributo era una marca del sometimiento y la inferioridad social de los indígenas. Por esa razón, una de las primeras medidas prometidas por Miguel Hidalgo a sus seguidores indígenas fue precisamente suprimir esta contribución.

En la época prehispánica el tributo se pagaba mediante diversos productos, dependiendo de las posibilidades y los recursos locales. Este fue un criterio inicialmente retomado por la Corona. Sin embargo, desde fines del siglo XVI se procuró que el tributo se unificara en un peso y media fanega de maíz (aproximadamente 23 kg) por cada hombre casado; las viudas e indios solteros mayores de 14 años contaban como medios tributarios. Al principio estaban exentos los ancianos (o sea, los mayores de 50), los físicamente impedidos, oficiales de gobierno y de la Iglesia, los caciques y nobles. Los funcionarios de la Real Hacienda hicieron todo lo posible por recortar estos privilegios; decían que en algunos lugares el conjunto de exentos llegaba hasta la tercera parte de los pobladores.

Los "laboríos" o peones que trabajaban en las empresas de españoles pagaban 12 reales (un peso = ocho reales) de tributo, dado que no tenían tierras propias de donde obtener el maíz. Hubo siempre algunas variaciones locales y diversas excepciones, como la de los tlaxcaltecas (cuya provincia pagaba colectivamente 8 000 fanegas de maíz como "reconocimiento", no como tributo), y la de muchos indios de la frontera norte del virreinato, cuya contribución era el servicio militar.

La conversión colonial del tributo en especie a uno que debía pagarse en metálico trajo serios problemas para los indios, que podían reunir maíz u otros productos en su propio pueblo, pero tenían dificultades para conseguir dinero en efectivo. Para este fin, necesariamente tenían que conseguir excedentes de su cosecha que pudieran vender en el mercado, producir artesanías de interés para los comerciantes españoles o bien salir a trabajar por temporadas en alguna hacienda o cualquier otra empresa. Desde luego, cuando multiplicamos este cambio de conductas económicas por millones de indios, el resultado es un vasto movimiento de hombres, trabajadores, productos y transacciones mercantiles.

La Real Hacienda ponía en remate al mejor postor la recaudación del tributo en maíz, y los beneficiarios debían pasar por cada pueblo a recogerlo. Estos recaudadores acostumbraban dar facilidades a los gobernadores, aceptando cartas de pago que se liquidaban tiempo después. También ocurría que los gobernadores compraban al concesionario el mismo maíz que entregaban

como tributo, en efectivo o a crédito. Asimismo, por lo regular había "sobras" del tributo de maíz; estos reales o supuestos excedentes pasaban a formar parte de los bienes de comunidad, de los que el gobernador podía disponer libremente. El sistema, pues, ofrecía numerosas posibilidades para tratos tan oscuros como provechosos. En 1629 el virrey marqués de Cerralvo dispuso que esta parte del tributo pudiera conmutarse en dinero, a una tarifa fija de nueve reales por fanega. Aunque habitualmente para los indios era más fácil reunir el cereal que los reales, hubo pueblos que prefirieron la conmutación porque no tenían tierras suficientes o porque se dedicaban a producir hortalizas para los mercados urbanos.

La tasación del tributo se calculaba de acuerdo con un padrón realizado en cada pueblo y enviado a la Contaduría General de Tributos. En teoría, cada cinco años se revisaba el padrón para ajustarlo a las fluctuaciones demográficas. A veces, sin embargo, pasaba el tiempo sin que así ocurriera, y cuando había una reducción de la población, como sucedió sobre todo a raíz de algunas epidemias, la misma carga fiscal caía sobre cada vez menos tributarios. Como decían los indios en sus quejas, acababan pagando por los vivos y por los muertos. Algo parecido ocurría cuando los habitantes de algún pueblo partían para no volver, radicándose en las ciudades, reales de minas o en las fronteras; sin importar que ya no fuese posible cobrar su tributo, el gobernador de todos modos debía entregar su contribución.

Los gobernadores procedían a meter en la cárcel a los contribuyentes morosos, y solicitaban mandamientos para buscar a los tributarios "fugitivos", en general con poco éxito. El incumplimiento del pago por parte de los pueblos derivaba en prisiones y multas, o en el envío de alguaciles ejecutores que a su vez exigían altos salarios por cada día que se hallaban en comisión. En caso necesario, los ejecutores podían embargar los bienes de comunidad, porque la prohibición de venderlos no se aplicaba cuando la acreedora era la Real Hacienda. La acumulación de adeudos llegaba a ser impagable, y los desesperados gobernadores indios con cierta frecuencia optaban por darse a la fuga y no volver jamás a sus lugares de origen.

El tributo solamente dejaba de pagarse en caso de "epidemia pestilencial". Dependiendo de los informes de los funcionarios locales y curas párrocos, se mandaba que se hiciera una rebaja a los indios o, excepcionalmente, se concedía una exención o "indulto" temporal. Fue el caso, por ejemplo, de la gran epidemia de matlazahuatl de 1735-1737.

Los funcionarios del fisco creían que los indígenas siempre ocultaban tributarios para pagar menos, que los jóvenes no se casaban para seguir pagando medio tributo y que recurrían a otras artimañas similares. Puede que tuvieran razón, porque el tributo era sólo la principal de muchas obligaciones fiscales. Aunque cada una, considerada individualmente, no pare-

ce demasiado alta, el problema era que se acumulaban pesadamente una sobre otra. La lista es abrumadora. En el centro del virreinato, además del tributo, se agregaron en 1592 los cuatro reales del "servicio real". En la Real Audiencia de México (con excepción de Yucatán) se cobraban medios reales para el Hospital Real de Naturales de México (que debía pagarse aunque el contribuyente no recibiera servicio, por la distancia), y otro medio real para los ministros o "secretarios" del Juzgado General de Naturales, que atendía de manera particular y sin dilaciones burocráticas los asuntos judiciales de los indios. El medio real de "fábrica" o construcción de las catedrales se recaudaba en cada Obispado, mientras el edificio no se concluyera oficialmente. Había otras contribuciones específicas, que variaban de región en región, por ejemplo la renta del pulque (cuyo "asentista" o administrador cobraba una tasa por cada maguey), o los cuatro reales que pagaban al ayuntamiento los indios de Tenochtitlan y Tlatelolco, por concepto de servicios municipales.

Existían asimismo tasas indirectas, como la alcabala (un impuesto al valor agregado que osciló entre 2 y 8%). Aunque en teoría los indios no debían pagarla, se les exigía con frecuencia una "iguala" o tasa arbitraria porque los recaudadores alegaban que la exención solamente operaba para productos "de la tierra", o bien sospechaban que los indígenas eran en realidad agentes disimulados de productores españoles. Deben sumarse asimismo otras cargas que dependían de la codicia y el ingenio de los gobernadores provinciales, como los "gajes" o viáticos que cobraban por concepto de inspecciones a los pueblos y otros trámites judiciales que, en principio debían ser gratuitos. Los funcionarios del rey también exigían frecuentemente a los indios que les dieran una "ración" de pollos, huevos, maíz y forraje, desde luego sin pagarlo.

A este cúmulo de contribuciones civiles deben agregarse las de naturaleza eclesiástica: los salarios u obvenciones del cura párroco por bautizos, matrimonios, entierros, misas de mandato y de fiestas del pueblo, así como el diezmo (10% del valor) sobre los productos agrícolas de origen no americano (como el trigo, la seda o el ganado).

Como puede observarse, la historia de las contribuciones fiscales abunda en abusos y excesos. No obstante, limitarse a la denuncia retrospectiva o al relato de la picaresca de los funcionarios sería quedarse en lo anecdótico. Los mecanismos recaudatorios —oficiales y extraoficiales— obligaban indirectamente a los indígenas a vincularse con el mercado, ya fuese como productores o como jornaleros. Asimismo, extraían recursos que utilizaban el Estado y la Iglesia para sostener su funcionamiento cotidiano, y que de esta manera ingresaban a los circuitos mercantiles. Vista en perspectiva, la fiscalidad coadyuvaba eficazmente a la integración de las economías indígena y española.

10. Las crisis y transformaciones del fin de la época colonial

Desde mediados del siglo XVIII pueden apreciarse algunos cambios importantes en la economía indígena. Se trata en parte de procesos y tendencias que iban mucho más allá del espacio de cada pueblo. Es notable la recuperación de la minería, que ahora se centró en Guanajuato y Real del Monte, y que tuvo un vasto efecto multiplicador por su demanda de trabajadores y materias primas. Simultáneamente, ocurrió una recuperación de la población en general, lo cual se manifiesta en el crecimiento de las ciudades. Ambas situaciones provocaron una acrecentada demanda de alimentos e insumos.

No es casual que en estos años se incrementaran los litigios agrarios, a veces por tierras que antes habían sido marginales o poco atractivas. Era frecuente que los pueblos de indios llevaran la peor parte. No necesariamente se trataba de que los tribunales estuvieran en su contra, sino más bien de que no tenían los recursos, la organización y la persistencia necesaria para defender sus linderos. Así, ocurre que en la memoria colectiva hay un "antes" donde había abundantes tierras, y un "después" de pobreza y escasez. Los más afectados, como era de esperarse, fueron los pueblos ubicados en valles o planicies, con suficiente agua y cercanía a los mercados consumidores. La supervivencia de los grupos indígenas contemporáneos en zonas remotas, serranas o montañosas, es una consecuencia lejana de esta situación.

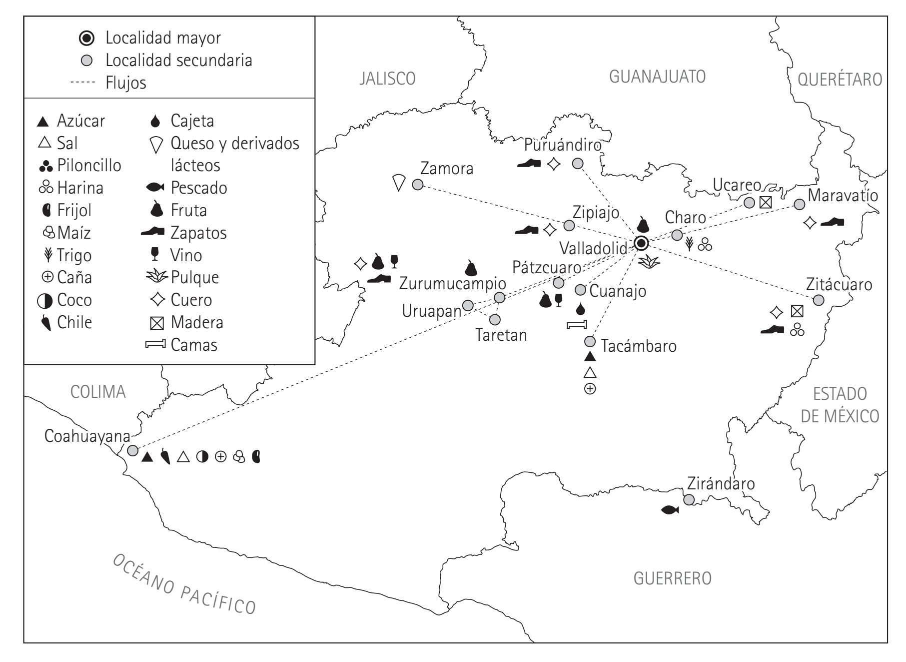
Por otro lado, la población indígena también se incrementó lenta pero continuamente, y en muchos casos ya no había tierras disponibles para todos. Esto provocó la disminución de las parcelas, la reducción de las cosechas, la consiguiente fragilidad en tiempos de crisis, e impulsó la migración hacia las ciudades y regiones donde existía una demanda de jornaleros agrícolas. Las autoridades comunales poco podían hacer para evitarlo, y su papel era cada vez menos relevante como garantes del orden social.

Al mismo tiempo, los pueblos perdieron el control de sus bienes de comunidad, que les habían proporcionado recursos adicionales para afrontar los gastos públicos y los tiempos difíciles. Los funcionarios reformistas comenzaron a ver con hostilidad la existencia de estos recursos comunitarios. Pensaban que estaban mal administrados, y que las rentas de los arrendamientos fomentaban lo que suponían era una innata tendencia a la ociosidad entre los indios. En 1766 se fundó la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, encargada de vigilar y reglamentar la utilización de estos fondos. En adelante la administración estuvo a cargo de los funcionarios del rey, de manera que los pueblos perdieron todo control y debían realizar solicitudes (con muy poco éxito) para que se les autorizaran gastos no previstos. Fue una verdadera confiscación gubernamental de los bienes comunes de los pueblos.

Algunos pensadores, como el obispo fray Juan de San Miguel, de Michoacán, y su colega Juan Ruiz de Cabañas, de Guadalajara, llegaron a argumentar que la comunidad de bienes era contraria a la prosperidad de los indios y propusieron su reparto, con el fin de crear una clase de pequeños propietarios emprendedores. De hecho, algunos pueblos recibieron autorización para repartir las tierras comunes entre sí, aunque con la prohibición de enajenarlas a terceros. Pero éstos fueron casos aislados.

Por otro lado, el deterioro económico no afectó a todos los indios por igual. En algunos pueblos (sobre todo los inmediatos a las grandes ciudades y reales de minas) ocurría un desarrollo de la producción para el mercado y la aparición de un grupo de indígenas acomodados, que se apropiaba de tierras, reducía a sus vecinos a una condición de asalariados dependientes y acaparaba la producción local (véase el mapa 1.2). En el contexto general seguramente no pasaban de ser personajes de condición modesta, pero en los pueblos tenían un papel dominante. Pueden ser vistos como la avanzada de la economía mercantil en el mundo rural. Así, una jerarquía social basada en la pertenencia a familias de prestigio y el servicio a la comunidad dejaba poco a poco su lugar a un orden donde privaba el poder económico. Las

Mapa 1.2. Comercio indio a Valladolid a fines del siglo XVIII



Fuente: Pastor y Romero Frizzi, 1989, p. 207.
Elaborado en el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México.

divergencias entre las economías indígena y española eran cada vez menos relevantes.

Conclusiones

Los estudios realizados por diversos historiadores en las últimas dos décadas han modificado sustancialmente nuestra concepción de la economía indígena. Le han devuelto, para empezar, su carácter cambiante, porque la imagen de inmovilismo, de sociedades que permanecieron iguales a sí mismas a lo largo de las décadas y los siglos, no era más que un prejuicio guiado por continuidades aparentes. Asimismo, han puesto en cuestión la visión esencialista de "lo indígena" como un todo homogéneo, acercándose así a las notables diferencias que existían entre distintos grupos.

Es evidente que no puede sostenerse la visión de una actividad económica indígena invariablemente restringida al ámbito local, de autoconsumo. Por diversas vías, los indios estuvieron integrados en la vida económica, ya fuese como trabajadores, como consumidores de mercancías o como contribuyentes fiscales. Asimismo se puede comprobar que muchas veces participaron activamente como productores independientes, vinculados al mercado, de manera individual o corporativa. Aprovechaban ciertas ventajas relativas: no tenían que pagar salarios, estaban exentos de muchos impuestos y tenían acceso a tierras, aguas, bosques y otros valiosos recursos naturales. Es posible afirmar, incluso, que estas actividades contribuyeron a sostener la integridad y la supervivencia varias veces centenaria de la sociedad indígena colonial. Y así fue hasta que la combinación de cambios estructurales con la intervención gubernamental en los recursos comunitarios afectó gravemente la capacidad productiva y la condición social de la población nativa. La frecuente participación indígena en la revolución de Independencia y en las endémicas revueltas del México independiente no podría comprenderse sin estos antecedentes.

Referencias y bibliografía

Acuña, René (ed.), 1987. *Relaciones geográficas del siglo XVI: Michoacán*, México, UNAM.

Baskes, Jeremy, 2000. *Indians, Merchants, and Markets. A Reinterpretation of the Repartimiento and Spanish-Indian Economic Relations in Colonial Oaxaca, 1750-1821*, Stanford, Stanford University Press.

Borah, Woodrow, 1975. *El siglo de la depresión en Nueva España*, México, Secretaría de Educación Pública.

Borah, Woodrow (coord.), 1985. *El gobierno provincial en la Nueva España*, México, UNAM.

Calvo, Thomas (comp.), 1994. *Historia y población en México (siglos XVI-XIX)*, México, El Colegio de México.
Calvo, Thomas, y Gustavo López (coords.), 1988. *Movimientos de población en el occidente de México*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-El Colegio de Michoacán.
Castro Gutiérrez, Felipe, 2004. *Los tarascos y el imperio español, 1600-1740,* México, UNAM-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
Chance, John K., y William B. Taylor, 1987. "Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico-religiosa mesoamericana", *Antropología, Boletín del Instituto Nacional de Antropología e Historia* **14** (supl.), pp. 1-23.
Coatsworth, John H., 1990. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX,* México, Alianza Editorial Mexicana.
Cook, Sherburne, y Woodrow Borah, 1977-1980. *Ensayos sobre historia de la población*, 3 vols., México, Siglo XXI.
Díaz Polanco, Héctor (coord.), 1992. *El fuego de la inobediencia. Autonomía y rebelión india en el Obispado de Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
Escobar Ohmstede, Antonio, 2000. "El comercio en la Huasteca. Los indígenas y su participación", en Silva Riquer y Escobar Ohmstede (coords.), pp. 87-115.
Farris, Nancy, 1992. *La sociedad maya bajo el dominio colonial. La empresa colectiva de la supervivencia*, Madrid, Alianza.
Florescano, Enrique (coord.), 1983. *Atlas histórico de México*, México, Siglo XXI.
Florescano, Enrique (coord.), 1989. *Historia general de Michoacán*, 2 vols., Morelia, Instituto Michoacano de Cultura.
Fonseca, Fabián de, y Carlos de Urrutia, 1978. *Historia general de Real Hacienda*, 6 vols., México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Garavaglia, Juan Carlos, y Juan Carlos Grosso, 1995. "Comerciantes, hacendados y campesinos", en Grosso y Silva Riquer (eds.), pp. 252-310.
García Martínez, Bernardo, 1987. *Los pueblos de la sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, El Colegio de México.
Gibson, Charles, 1975. *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, 2a. ed., México, Siglo XXI.
Grosso, Juan Carlos, y Jorge Silva Riquer (eds.), 1995. *Mercados e historia*, México, Instituto Mora.
Hamnett, Brian R., 1976. *Política y comercio en el sur de México, 1750-1821*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
Lecoin, Sylvie, 1988. "Intercambios, movimientos de población y trabajo en la Diócesis de Michoacán en el siglo XVI. Un aspecto de las relaciones geográficas de 1580", en Calvo y López (coords.), pp. 123-138.
Lockhart, James, 1992. *Los nahuas después de la conquista,* México, Fondo de Cultura Económica.
López Sarrelangue, Delfina, 1963. *La nobleza indígena de Pátzcuaro en la época virreinal*, México, UNAM.
McLeod, Murdo, 1983. "Papel social y económico de las cofradías indígenas de la Colonia en Chiapas", *Mesoamérica* **5**, pp. 64-86.

Menegus Bornemann, Margarita, 1999. "Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial", en Menegus y Tortolero (coords.), pp. 89-126.

Menegus Bornemann, Margarita, 2000. "Mercados y tierras. El impacto de las reformas borbónicas en las comunidades indígenas", en Silva Riquer y Escobar Ohmstede (coords.), pp. 17-29.

Menegus Bornemann, Margarita (comp.), 2000a. *El repartimiento forzoso de mercancías en México, Perú y Filipinas*, México, Instituto Mora-UNAM.

Menegus Bornemann, Margarita, 2000b. "La economía indígena y su articulación al mercado en Nueva España. El repartimiento forzoso de mercancías", en Menegus Bornemann (comp.), pp. 9-64.

Menegus, Margarita, y Alejandro Tortolero (coords.), 1999. *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones,* México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-UNAM.

Miño Grijalva, Manuel, 2001. *El mundo novohispano: población, ciudades y economía. Siglos XVII y XVIII*, México, El Colegio de México.

Miranda, José, 1952. *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México.

Moreno Toscano, Alejandra, 1968. *Geografía económica de México (siglo XVI)*, México, El Colegio de México.

Morin, Claude, 1979. *Michoacán en la Nueva España del siglo XVIII. Crecimiento y desigualdad en una economía colonial*, México, Fondo de Cultura Económica.

Motolinia, fray Toribio de, 1985. *Historia de los indios de la Nueva España*, ed. de Georges Baudot, Madrid, Castalia.

Ortiz de la Tabla Ducasse, Javier, 1978. *Comercio exterior de Veracruz, 1777-1821. Crisis de dependencia*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

Ouweneel, Arij, y Cristina Torales, 1988. *Empresarios, indios y Estado. Perfil de la economía mexicana,* Amsterdam, CEDLA.

Ouweneel, Arij, y Simon Miller (eds.), 1990. *The Indian Community of Colonial Mexico. Fifteen Essays on Land Tenure, Corporate Organizations, Ideology, and Village Politics*, Amsterdam, CEDLA.

Ouweneel, Arij, 2000. "El gobernador de indios, el repartimiento de comercios y la caja de comunidad en los pueblos de indios del México central", en Menegus Bornemann (comp.), pp. 65-97.

Paredes Martínez, Carlos S., 1997. "El mercado de Pátzcuaro y los mercaderes tarascos en los inicios de la época colonial", en Paredes Martínez (ed.), pp. 143-182.

Paredes Martínez, Carlos S. (ed.), 1997. *Historia y sociedad. Ensayos del Seminario de Historia Colonial de Michoacán*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Pastor, Rodolfo, 1985. "El repartimiento de mercancías y los alcaldes mayores novohispanos: un sistema de explotación, de sus orígenes a la crisis de 1810", en Borah (coord.), pp. 201-236.

Pastor, Rodolfo, y María de los Ángeles Romero Frizzi, 1989. "Integración del sistema colonial", en Florescano (coord.), pp. 123-160.

Pietschmann, Horst, 1988. "Agricultura e industria rural en el México de la segunda mitad del siglo XVIII"¸ en Ouweneel y Torales, pp. 115-138.

Quezada, Sergio, 1993. *Pueblos y caciques yucatecos, 1550-1580*, México, El Colegio de México.

Silva Riquer, Jorge, 2000. "Población, haciendas, ranchos y comercio indígenas en la ciudad de Valladolid en 1792", en Silva Riquer y Escobar Ohmstede (coords.), pp. 51-86.

Silva Riquer, Jorge, y Antonio Escobar Ohmstede (coords.), 2000. *Mercados indígenas en México, Chile y Argentina. Siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Tanck, Dorothy, 2000. *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México.

Taylor, William B., 1972. *Landlord and Peasant in Colonial Oaxaca*, Stanford, Stanford University Press.

Wood, Stephanie, 1990. "The Fundo Legal or Lands Por Razón de Pueblo: New Evidence from Central New Spain", en Ouweneel y Miller (eds.), pp. 117-129.

2. LA PLATA Y LA CONFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA NOVOHISPANA

Brígida von Mentz
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Introducción

Con la expansión hispana hacia América en el siglo XVI comienza una nueva época en la historia económica europea. Una época de creciente comercio en el que la plata extraída de América tuvo una función importante. El peso que ese metal precioso tuvo en la conformación de la economía y la sociedad del reino de la Nueva España en el periodo de 1521 a 1760, es el objetivo de este capítulo.

En los primeros apartados se presentan las características del colonialismo hispano, el impacto que tuvo la conquista en las sociedades indígenas, los efectos de la crisis demográfica ocurrida en el siglo XVI, y temas de tecnología y trabajo. Se hace mayor énfasis en la primera fase de producción de plata novohispana que abarca aproximadamente de 1550 a 1630, aunque, según el tema, se entretejen datos sobre épocas posteriores. En las secciones siguientes se analizan el abasto de las minas, el transporte, el comercio y el contrabando, y se incluyen más datos sobre producción de la segunda fase (1630-1670-1690), prestando mayor atención a las minas del septentrión. En los últimos apartados se examinan los problemas sobre la fiscalidad, el centralismo económico, las cajas reales, el papel de los grandes mercaderes y las redes de crédito, y se subrayan datos que provienen del último periodo analizado, que abarca de aproximadamente 1670-1690 a 1760, aunque, cuando es necesario, también se hace referencia a épocas anteriores.

Las fuentes contables del periodo que se analiza están sumamente fragmentadas y dispersas, y muchas actividades —por ejemplo, la evasión fiscal, el comercio basado en el trueque, o el contrabando de plata—, por su naturaleza, dejaron pocos registros documentales. Además, los análisis historiográficos existentes son puntuales y se especializan en ciertas regiones o épocas; por estas razones este trabajo sólo pinta un cuadro general a grandes trazos a partir de datos cualitativos.

Aceptamos como premisa la idea, que hoy se puede apoyar en múltiples estudios regionales y que fue planteada para la economía de los países andi-

nos por Carlos Sempat Assadurian (1982), que sostiene que la producción de plata funcionó como motor de la economía: generó en la Nueva España una compleja cadena productiva y una gran cantidad de enlaces comerciales en los que quedaron incluidos numerosos grupos sociales de regiones muy diversas.

A la vez se sostiene que la plata contribuyó a conservar y profundizar la desigualdad social. No produjo un desarrollo económico equilibrado para la población novohispana en términos generales, por su crecimiento unilateral, la mayor parte del metal se exportó y sólo un selecto grupo, la élite comercial, monopolizó y aprovechó al interior del reino el circulante; en contraste, en muchas zonas rurales predominaron la autosubsistencia y diversas formas de coerción, así como una economía frecuentemente basada en el trueque, y en retribuciones y pagos en especie.

1. Las condiciones geográficas de la Nueva España. Características del colonialismo español

El territorio de la actual República Mexicana se caracteriza por una orografía sumamente compleja surcado por la Sierra Madre Oriental, la Occidental y el nudo mixteco, y porque posee una diversidad y riqueza impresionante de minerales y de climas, además de flora y fauna que varían según los cambios de altitud. Numerosas regiones montañosas de México han mostrado ser de las más ricas del mundo en minerales con alto contenido de plata, hecho que determinó el rumbo que desde el siglo XVI tomó su historia económica en el contexto mundial. Las sierras ubicadas al suroeste de la capital (Huautla, Taxco, Zacualpan, Sultepec-Temascaltepec), hacia el noreste (Pachuca-Real del Monte y Zimapan) y sobre todo la Sierra Madre Oriental, al septentrión, han sido ricas en vetas argentíferas. En estas últimas se encuentran los centros mineros más importantes de los actuales estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Nayarit y Jalisco. En muchos casos los yacimientos de metales están en zonas montañosas sumamente agrestes y con frecuencia muy alejadas de rutas de intercambio o de grandes centros poblacionales. Esto conllevó altos costos de transporte del mineral beneficiado y del abasto de los insumos necesarios para su explotación, costos que generalmente solventaron comerciantes intermediarios. Así, en México, como en todo el mundo, minería y comercio han estado íntimamente relacionados. Por las grandes divergencias regionales, hay que insistir en que no existió "la" economía minera de la Nueva España, sino debemos hablar siempre de las múltiples y muy diversas economías mineras novohispanas.

El impacto de la conquista y de la sujeción colonial se manifestó en la orientación de la economía del reino de la Nueva España hacia la obtención

de metales preciosos, que formaban la base de las monedas circulantes en el Viejo Mundo, ya que la característica del colonialismo español —o de la vía española a la modernidad— fue su concentración en la extracción del oro y plata de sus posesiones americanas. De esta manera, las remesas americanas llegaron a influir poderosamente en los ritmos de los mercados monetarios y financieros de la época.

Aunque el ansia por oro y plata concentró los esfuerzos de los conquistadores, encomenderos, colonos y aventureros hacia el descubrimiento de minas y placeres, la valoración de dichos metales no necesariamente es universal, pues distintas necesidades y diversos conceptos de riqueza pueden conducir al intercambio y entusiasmar y mover a otras sociedades. Contactos por vía marítima entre pueblos sudamericanos de los Andes y los indígenas de México, por ejemplo, fueron motivados, desde los primeros siglos de nuestra era, por la búsqueda de un producto extremadamente preciado: determinadas conchas de mar como las de hermoso color bermejo, las *spondilus*.

Los europeos, en cambio, llegaron a tierras mesoamericanas en 1519 con su específica tradición monetaria y con la noción de riqueza vinculada al oro y la plata. Así, los abundantes yacimientos del territorio condujeron a los colonizadores a realizar incursiones sistemáticas en su búsqueda durante el periodo virreinal.

La centralidad de la plata para el colonialismo hispano durante los primeros años de la conquista puede resumirse en las palabras del arzobispo Moya y Contreras, quien escribía al Consejo de Indias sobre la economía novohispana, diciendo que "la tierra no puede andar buena, ni su majestad tener renta, si no es con las minas". Y doscientos años más tarde, a mediados del siglo XVIII, otro poderoso funcionario real, el visitador José de Gálvez, insistía en la importancia del oro y la plata para la Corona al decir que eran "el origen y único manantial de la riqueza numeraria que da espíritu y movimiento a las demás ocupaciones de los hombres y al universal comercio de todo el orbe descubierto" (citado en Assadourian, 2008: 415; De Gálvez, 2002: 63). Así, vista a largo plazo, la producción de plata, aun en territorios sumamente hostiles, caracterizó la economía de esta colonia del Imperio español, pues este metal conformó más de dos terceras partes del volumen total de sus exportaciones.

2. Los inicios: de la economía prehispánica a la colonial

Para los conquistadores fue de gran relevancia, en el siglo XVI, el hecho de que las distintas sociedades mesoamericanas tuvieran una estructura altamente jerarquizada, estuvieran divididas entre productores, no productores y productores de excedentes, y que contaran con instituciones estatales, pues

así lograron que estos llamados "indios de paz" los abastecieran con sus productos y que guerrearan y trabajaran para ellos. Esa continuidad se expresó en las fortunas amasadas por los primeros conquistadores (encomenderos) y, en la segunda mitad de ese siglo, en los continuos forcejeos por trabajadores entre nobles indígenas, religiosos, hacendados agroganaderos y mineros. Además, para la localización de los yacimientos de oro y plata, sobre todo en la década de 1530, fue fundamental la información que los conquistadores pudieron recabar de los distintos pueblos nativos.

Sin embargo, los grupos indígenas que los conquistadores encontraron en el hoy territorio mexicano eran sumamente diversos. Era contrastante el desarrollo económico y social entre las complejas sociedades estatales de Mesoamérica. Por ejemplo, en el septentrión vivían numerosos grupos nómadas que aunque en ocasiones practicaban agricultura de temporal, eran fundamentalmente cazadores y recolectores. Estos indios, excelentes flecheros, se denominaron genéricamente "indios de guerra" y estuvo permitido someterlos por fuerza al trabajo o a la servidumbre.

En el Imperio tenochca predominaba la agricultura intensiva con excedentes sustanciosos, las manufacturas estaban altamente desarrolladas, se practicaba la metalurgia y existía comercio a larga distancia. Además, realizaban intercambios sistemáticos con equivalencias normadas con base en textiles, cacao o hachuelas de metal. Aunque predominaba la minería no metálica, en especial la manufactura lítica de obsidiana, malaquita, pedernal, piedra verde, de colorantes y tintes, en ciertas zonas existía una importante producción artística manufacturera de oro y aleaciones de cobre, plata, estaño y arsénico. Esa producción metalúrgica de agujas, pinzas, ornamentos de lámina de metal, hachas y cascabeles sobresalía en especial en el occidente, en el reino tarasco y la zona de Sultepec, Amatepec, Temascaltepec, Zacualpan y Taxco, que los españoles pronto denominaron la Provincia de la Plata. No sorprende, por tanto, que a la caída de Tenochtitlan en esa región se hicieran los primeros descubrimientos de plata, cobre y estaño para la elaboración del bronce que se requería para los armamentos de los conquistadores.

El robo de joyería indígena y la fundición de grandes cantidades de ornamentos de oro fueron sistemáticos durante las primeras dos décadas después de la conquista. Como pronto se agotaron y resultaron poco redituables para los europeos los placeres de oro (en la vertiente del Pacífico sobre todo), y los yacimientos de plata, en contraste, resultaron ricos en metales de alta ley, los conquistadores y colonos se concentraron en este metal. Sin embargo, durante el siglo XVII, en distintos reales del septentrión recobró importancia el metal aurífero, muchas veces vinculado a la plata.

Los ricos yacimientos de cobre de Michoacán se siguieron explotando durante todo el periodo colonial. Su importancia para la industria naviera, de armamentos y azucarera, entre otras, estimuló una producción constante,

controlada por contratos entre la Corona y un grupo de productores que tenían el monopolio sobre esta explotación.

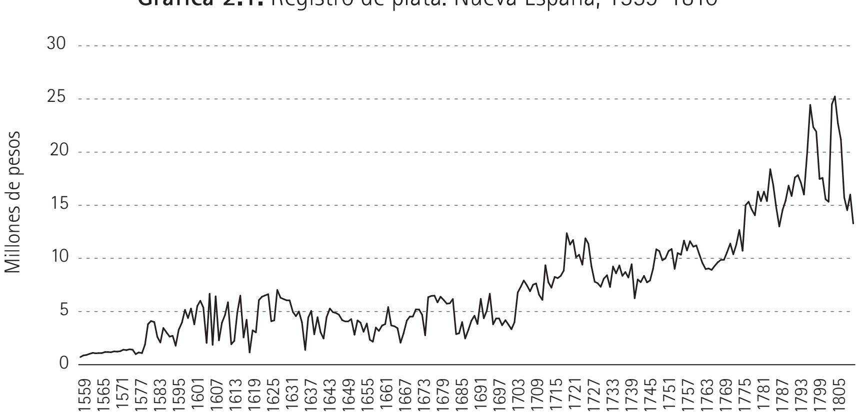
Entre 1531 y 1558 se encontró y explotó el rico mineral argentífero en las regiones de la Provincia de la Plata, en Zumpango, en Pachuca, Real del Monte, Zacatecas, Tlalpujahua y Guanajuato, entre muchísimos otros pequeños reales. Estos reales, ubicados sobre todo en el centro, vivieron distintas bonanzas entre 1600 y 1630 aproximadamente, cuando la rentabilidad de muchas minas decreció de manera considerable.

La concentración para obtener plata provocó que se conformaran características especiales en esta colonia, pues en los centros productores grandes se reunieron fuertes contingentes de fuerza de trabajo nativa y africana, se introdujeron capitales y grandes cantidades de insumos, herramientas y mercancías provenientes de regiones cercanas y lejanas. Después de una primera transferencia del conocimiento europeo, también se acumularon conocimientos nuevos para aprovechar de mejor manera los minerales, cuya ley y condiciones geológicas variaban de real en real. Por todo lo anterior se puede hablar de procesos hacia una eficiente industria minera colonial.

3. La crisis demográfica

Como se aprecia en la gráfica 2.1, que representa la plata registrada oficialmente por la Real Hacienda con su valor en pesos, el primer periodo de auge minero en la Nueva España ocurrió entre 1580 y 1630, cuando el registro de plata ascendió a un valor anual aproximado de 4.6 millones de pesos. Ese auge se dio en una época de gran declive de la población indígena, es decir,

Gráfica 2.1. Registro de plata. Nueva España, 1559-1810



cuando en el centro de la Nueva España se resentían las consecuencias de las grandes epidemias ocurridas en las décadas de 1540 y 1570, sobre todo. La mortandad fue tal, que en ciertas zonas llegó a fallecer más de 70% de la población indígena. Ante la resultante escasez de fuerza de trabajo para las explotaciones mineras, durante estos años aumentaron prácticas de retribuciones en mineral (el llamado "partido"[1]), pagos adelantados para atraer a operarios, a la vez que sistemas laborales coercitivos y, en especial, el trabajo de esclavos de origen africano.

Además de la Corona, que recibía un impuesto sobre la plata (el "quinto"), los sectores sociales que se beneficiaron de las primeras bonanzas en Sultepec, Taxco, Pachuca, Zacatecas, entre otros, fueron aquellos que lograron descubrir vetas y trabajarlas exitosamente y también algunos inversionistas poderosos, los comerciantes y los trabajadores calificados que recibían retribuciones altas, generalmente en mineral. Los "indios de paz," o sea, campesinos de pueblos cercanos a los reales, fueron obligados a acudir "por repartimiento" a las minas, es decir, a partir de una disposición virreinal explícita para cada caso, por la cual se obligaba a 4% de los tributarios de los pueblos aledaños a los centros mineros a acudir a las minas. Trabajaban, según la ley, dos semanas y su trabajo debía remunerarse, pero de facto esas disposiciones con frecuencia no se cumplieron. En realidad, los encuentros con los europeos resultaron en desalojos y reacomodos territoriales, así como en graves epidemias; en la zona de la Provincia de la Plata, por ejemplo, desaparecieron pueblos enteros de indígenas llamados "chontales".

Por otro lado, hay que matizar esa aseveración del reclutamiento forzado, ya que sin duda siempre hubo quienes preferían la vida en el real con sus mayores posibilidades de consumo y libertad. Los sectores que gozaban de movilidad espacial y social —inmigrantes europeos pobres, artesanos, arrieros, mestizos, mulatos libres, entre otros— migraron sistemáticamente a las urbes y a los centros mineros en busca de mejor fortuna. Peter Bakewell (1976) menciona que en el siglo XVI en Zacatecas existía una importante población flotante que acudía a trabajar por interés en el pago en mineral, cuando había bonanza en una mina.

Durante el periodo 1550-1630 el descenso demográfico indígena se convirtió en un grave problema económico para los inversionistas, porque no podían explotar los ricos yacimientos de plata. Sin embargo, este problema pudo resolverse gracias al aprovechamiento de metales de alta ley, al pago del partido (que estimulaba la contratación voluntaria de operarios califica-

[1] El partido era una forma de pago a los operarios con parte del mineral que habían extraído. Variaba según se acordaba en cada empresa y se calculaba, generalmente, "partiendo", o sea, dividiendo el total de las cargas de mineral, de tal suerte que los operarios recibían una séptima parte de los "frutos" extraídos cada semana de la mina, o una décima, u otra, según se hubiera negociado.

dos), a la adquisición de esclavos africanos y a soluciones organizativas (compañías de varios socios) y tecnológicas. Entre estas últimas destaca la introducción de nuevas energías, como la fuerza animal (para el transporte y la tracción) y la hidráulica, amén de la construcción de máquinas de extracción, de desagüe, de trituración y de ruedas o molinos que las accionaban. Además, la introducción del proceso de amalgamación[2] permitió aprovechar metales de menor ley, aunque también aumentó la dependencia del mercurio. Veamos ese tema tecnológico y laboral más de cerca.

4. Trabajo y tecnología

Los primeros virreyes intentaron legislar a favor de las condiciones de trabajo de los indios y así, por ejemplo, las Nuevas Leyes de la década de 1540 prohibieron la esclavitud de los indígenas —con excepción de los "indios de guerra"—. Esta legislación se empezó a cumplir sobre todo en la década de 1550, después del hecho contundente de las devastadoras epidemias que redujeron la población indígena en la década de 1540. Las Nuevas Leyes eran una manifestación de la preocupación de la Corona y sus funcionarios por el despoblamiento de su colonia ante el verdadero peligro de la aniquilación total de la población nativa. Sin embargo, al mismo tiempo la legislación reflejaba una postura contradictoria y ambigua que caracterizará a las autoridades metropolitanas durante siglos, pues intentó fomentar, a toda costa, las empresas productoras de plata, y ello conllevaba permitir de facto todo tipo de prácticas laborales, incluyendo el "repartimiento."

En el siglo XVI las inversiones más importantes fueron en esclavos, como muestran evidencias en la Provincia de la Plata y en otros reales en el siglo XVII, como Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí. Así, ante la demanda, el precio de los esclavos africanos en la ciudad de México pasó de 220 y 330 pesos en 1553, a 400 y 500 pesos en 1592 y 1593. Una empresa muy exitosa en Taxco hacia 1560, como explica Jaime García Mendoza (2008), tenía invertidos cerca de 30 000 pesos sólo en esclavos, cantidad que tardó en recobrar aproximadamente dos años con su alta producción de plata.

Como en la segunda mitad del siglo XVI aumentaron sustantivamente los precios de esclavos, mercurio, sal, herramientas y las mercancías de todo tipo, en los reales de minas el clamor generalizado fue lo elevado de los costos. Pero estos también dependían de las condiciones específicas del real

[2] Amalgamación fue el método de beneficio del mineral de plata con ayuda del mercurio o azogue. Consiste en mezclar el mineral finamente triturado con sal, agua y mercurio, removerlo por varias semanas al aire libre (frecuentemente en un patio), propiciando que así se forme la amalgama de plata y mercurio. Esta mezcla se lava cuidadosamente y después se destila en un horno, con lo cual se recobra parte del mercurio y queda una piña de plata pura.

minero, sus condiciones geográficas y geológicas, si contaba con pueblos de "indios de paz" y de su distancia del eje México-Veracruz, de donde provenían los esclavos, el azogue (o mercurio) y el hierro.

En el cuadro 2.1 se resumen datos de una visita oficial en 1597 a algunos centros mineros novohispanos y sus haciendas de beneficio.[3] Aunque está lejos de estar completo, pues se inspeccionaron solamente los reales de minas que consumían azogue, la información permite observar diferencias regionales de importancia. Se observa, por ejemplo, que en el real norteño de Zacatecas la falta de ríos impedía impulsar en las haciendas de beneficio la maquinaria con fuerza hidráulica y, en cambio, había una concentración en la fuerza animal. De un total de 4 212 mulas, en Zacatecas había 800 (o sea, 18.9%). Además, allí se percibe la falta de población indígena sedentaria y la ausencia de indios de repartimiento. En contraste, en Taxco, Pachuca o Huautla abundaban los indios forzados por el repartimiento a acudir a las minas (había 406 394 y 200, respectivamente, es decir, esos reales concentraban 24.7%, 24% y 12.2% del total). En la denominación eufemística utilizada en el cuadro 2.1 de los trabajadores "naboríos" (palabra taína, del Caribe, que se refiere muy vagamente a indios adscritos a un español) también se escondían, probablemente, los numerosos "indios de guerra" esclavizados en esas zonas del septentrión durante todo el periodo virreinal, por ejemplo en Zacatecas. También se observa que en 1597 abundan los esclavos de origen africano en las zonas donde se concentraban inversionistas ricos, o sea tanto en Taxco, donde había 266 esclavos, como en Zacatecas donde vivían 230. Reunían así, ambos reales, respectivamente, 23.7% y 20.5% de los esclavos, y juntos, 41.2% del total de africanos esclavizados concentrados en centros mineros en ese año.

La diversidad de recursos con que contaba cada real de minas y el aprovechamiento diferencial de la energía hidráulica se aprecia también en Taxco, Temascaltepec o Pachuca, en contraste con Guanajuato, donde se concentraba la maquinaria movida por energía animal.[4]

En el siglo XVIII se redujo la importación de esclavos, aunque todavía en la década de 1760 todos los trabajos en la mina de La Palma de Romero de Terreros, en Real del Monte, los realizaban este tipo de operarios. En general, esa reducción se explica porque ya en esa época había empezado a recupe-

[3] Comúnmente, en la Nueva España se usó el término "hacienda de beneficio" para las instalaciones donde se extraía por medio de la amalgamación la plata del mineral. Las plantas en las que solamente se fundían los minerales se denominaban "fundición" u "horno". Para el conjunto de tales instalaciones también se encuentra el término genérico "hacienda de metales".

[4] En esa época se utilizaba la palabra "ingenio" o "arte" indistintamente para máquina. Las máquinas trituradoras de mineral impulsadas por ruedas o molinos de agua, es decir, por la fuerza hidráulica, se denominaban "ingenios de agua" en contraste con las máquinas accionadas por fuerza animal, denominadas "ingenios de caballo".

Cuadro 2.1. Algunos centros mineros en 1597

Congregaciones de minas	*Haciendas de beneficio*	*Ingenios de agua*	*Ingenios de caballo*	*Mulas*	*Esclavos negros*	*Indios de repartimento*	*Indios naboríos*
Sultepec	29	17	23	399	130	66	222
Temascaltepec	18	17	0	220	46	133	172
Zacualpa	21	23	3	200	117	126	364
Tasco	47	36	45	436	266	406	834
Guautla	16	3	23	751	178	200	244
Tlalpuxagua	10	6	13	100	4	133	137
Guanajuato	23	2	44	700	42	166	415
Pachuca	49	59	23	600	109	394	1 168
Ozumatlan	4	4	0	6	0	15	26
Zacatecas	20	0	65	800	230	0	1 014
Total	237	163	239	4 212	1 122	1 639	4 596

Fuente: AGI, 1597.

rarse la población indígena, y crecía la mestiza y mulata libre que se podía contratar tanto en los centros mineros como en otras unidades productivas.

Ello no significa que en muchos reales, en especial del septentrión, las condiciones imperantes fuesen "libres" (sobre todo en relación con los llamados "indios de guerra"), ya que en realidad muchas veces eran muy cercanas a las esclavistas. En 1597 los indios llamados "naboríos", categoría que se ha interpretado como trabajadores "libres", fueron mayoritarios. Pero estaban, de hecho, "adscritos al señor" o retenidos por deudas, y frecuentemente no gozaban de movilidad. En todos lados los empresarios temían que bajara el rendimiento de sus minas y la fuerza de trabajo consumía más de 60% de los gastos de una empresa minera. Así, en estos rubros hubo constantes simulaciones y trasgresiones a la ley.

El mineral que se tumbaba en la mina se extraía y, en caso de ser de alta ley, se trituraba y fundía directamente en hornos que se alimentaban con carbón y se atizaban con fuelles. Frecuentemente se añadía plomo como fundente, pues esa "liga" mejoraba el proceso. Esto impulsó durante los siglos XVII y XVIII la minería de plomo, sobre todo en la Sierra Gorda y en el Nuevo Reino de León.

Cuando se descubrieron los primeros yacimientos argentíferos sólo se usó ese método de fundición, pero en la década de 1550 se implementó en Pachuca el beneficio por amalgamación, que resultó especialmente apto para el mineral de baja ley y las condiciones mexicanas de prolongada temporada de estiaje. Su desventaja radicaba en que era tardado, por ello se usó también el mismo proceso pero "en cazo", o sea, la mezcla se hacía en cazos de cobre, lo que implicaba ahorro de tiempo, pero pérdida de mineral. Para el mineral de alta ley siempre se utilizó el rápido método de fundición, y lo mismo en épocas en que escaseaba el mercurio importado y en zonas alejadas, donde era imposible o incosteable obtenerlo, como en San Luis Potosí.

La fuerza animal (verdadero "motor" que revolucionó la economía americana) fue decisiva en los centros mineros, tanto para la maquinaria con que se realizaban los trabajos de extracción de las minas (sobre todo de agua, cuando se inundaban), como para la compleja tarea de trituración en las haciendas de beneficio. En todos los pasos productivos hubo constantes mejoras y adaptaciones. En relación con el tumbe del mineral en las minas, en el siglo XVIII se introdujo la pólvora, lo que resultó novedoso y revolucionario, al igual que se mejoraron notablemente los malacates, es decir, las máquinas para extraer el agua y el mineral de los tiros o pozos mineros. En las haciendas de beneficio ubicadas en zonas áridas se usaba fuerza animal ("ingenios" de caballo) para accionar los molinos; en cambio, en distritos boscosos y ricos en arroyos y caídas de agua, como Taxco, Sultepec o Temascaltepec, las máquinas se accionaban con fuerza hidráulica que movía una rueda y ésta, a su vez, accionaba los ejes con las piedras de molienda. En ese sentido hay que subrayar que se dio un impulso a la productividad en este ramo, si vemos, entre otros aspectos, la importancia de esta maquinaria: una máquina accionada con agua podía moler 120 quintales de mineral al día y un molino movido por mulas 70 quintales; en contraste, con un "mazo seco", manual, se trituraba sólo un quintal.

Los datos del cuadro 2.1 provienen de un informe enviado a la Corona, interesada en el consumo que se hacía del mercurio para el mineral que se beneficiaba por el método de patio o "en frío". Este método consistía en que el mineral se mezclaba con sal y con mercurio, en algunos casos también con "magistral" o piritas de cobre, y después de "repasarlo" durante varias semanas se formaba una amalgama que se lavaba con molinetes o "ingenios de lavar". A lo largo del tiempo, y en especial durante el siglo XVIII, se desarrolló mucho este método. Grandes empresas beneficiadoras llegaron a construir (por ejemplo en Taxco, Pachuca, Guanajuato o Zacatecas) impresionantes complejos industriales para poder realizar todos esos procesos, con acueductos, patios de más de cien metros de lado, galerías de grandes proporciones, casas, corrales, entre otras instalaciones.

Esto conduce al amplio tema de los procesos de protoindustrialización o "industrialización previa a la industrialización". Es un tema sobre el cual hay una amplia discusión en la historiografía, pues los heterogéneos procesos productivos y comerciales anteriores a la industrialización basada en la máquina de vapor se han analizado para distintas regiones del orbe, en especial con referencia al ramo textil y su organización, a la producción rural en contraste con la urbana, a la manufactura de metales comunes, entre otros. Para enriquecer esta discusión en relación con el contexto colonial de la Nueva España, se prestan los ejemplos de la producción azucarera, textil y los casos de las grandes negociaciones de la industria minera-metalúrgica que aquí nos interesan. Se trata de una producción mecanizada, con cuantio-

sas inversiones, concentración de operarios (en algunos casos varios cientos) y una sofisticada organización.

Hubo, por tanto, muchas innovaciones tecnológicas que incrementaron la productividad a lo largo del periodo de estudio, pero hay que insistir en la enorme variedad de procedimientos y de tamaño de las empresas, de manera que coexistieron múltiples formas de extraer el mineral y de beneficiarlo en el vasto territorio novohispano.

5. Condiciones de trabajo y retribuciones en mineral

En las minas, muchas veces en condiciones de extrema humedad, calor, frío y polvos nocivos, laboraban en el tumbe del mineral los operarios calificados, los barreteros, junto con numerosos "tenateros" y niños (entre 8 y 11 años) que subían el mineral a la superficie, y demás peones o faeneros para los trabajos "muertos" (tiros de ventilación, galerías de acceso, desagüe, entre otros), además de los capataces, el rayador y el minero mayor. Cuando se tumbaban pilastras clave, podían ocurrir derrumbes desastrosos, como sucedió en Guanajuato en la mina de Rayas en 1651 o en Taxco en 1745, cuando quedó sepultada mucha gente bajo los escombros de las ricas minas Compaña y Archuleta.

En las haciendas también había numerosos peones que arrimaban el mineral a las máquinas trituradoras (rodeados de nubes de polvos metálicos), arriaban los caballos o mulas, y se encargaban de "repasar" con sus piernas la mezcla de mineral con sal y mercurio. El fundidor y el azoguero eran los técnicos calificados encargados de supervisar los trabajos y muchas veces fungían como administradores de la hacienda: controlaban la mercancía de la tienda, contabilizaban la producción y los gastos, compraban todos los insumos necesarios y pagaban a los peones. En las minas este tipo de tareas administrativas recaía generalmente en el minero mayor. Sobre los efectos de las condiciones de trabajo en la salud de los operarios se habla en el último apartado de este trabajo.

Durante el siglo XVIII los azogueros y mineros mayores podían llegar a ganar 500 o 700 pesos al año y solamente un administrador o director general ganaba quizás 1 000 pesos anuales. En contraste, el salario de los barreteros, si era por jornal, era de cuatro a seis reales y el de los faeneros entre uno y dos reales. Es decir, contando seis días a la semana ganaban, respectivamente, entre 156 y 234 pesos y entre 78 y 39 pesos al año, pero en realidad estas cantidades son ficticias, pues las formas de remuneración y el trabajo eran mucho más complejos. Por un lado, no se laboraba todos los días de la semana y durante el año había periodos muertos, sin trabajo. Además, las condi-

ciones al interior de la mina y las negociaciones sobre la remuneración variaban, por ejemplo, según la dureza de la roca. Finalmente, la mayoría de los operarios alternaba su trabajo en las minas con otras actividades agrícolas, artesanales, ganaderas, de comercio o arriería, recolección de frutos, entre muchos otros.

Una característica del mundo del trabajo minero fue la distinción entre la élite que recibía su pago en mineral y acudía voluntariamente a donde hubiera una mina en bonanza, y el sector mayoritario de peones adscritos a un señor (naboríos), cuya única elección era "huir", o los residentes de minas o haciendas, que en general eran remunerados con mercancías y vivían endeudados. Es importante resaltar que algunas características de la economía de las regiones mineras novohispanas eran, por tanto, el trueque, el adelanto en mercancías y la circulación de cantidades de plata sin quintar, tema que retomaremos más adelante. Esto favorecía a los "rescatadores", que eran intermediarios (a veces dueños de una hacienda de beneficio) que compraban el mineral extraído de las minas para revenderlo o beneficiarlo ellos mismos. Esa plata debía pagar 20% de impuesto (el "quinto"), mientras la que procedía de un mismo dueño de mina y hacienda de beneficio pagaba 10% (diezmo).

En todos los reales el "partido" (o "pepena") fue un aliciente para que los trabajadores calificados acudieran al tumbe en las minas, especialmente en épocas de bonanza de una mina. En tales circunstancias, para el propietario este tipo de "socios" significaba un perjuicio, y muchos quisieron eliminar el partido ya que calculaban que con esto podían incrementar en 25% sus ganancias. Pero era la escasez de trabajadores la que llevaba a esos convenios. Donde faltaban operarios, probablemente el poder de negociación de los trabajadores para conservar el "partido" fue más grande. En cambio, en el centro de la Nueva España, donde la población se fue recuperando en el siglo XVIII, algunos empresarios lograron eliminar esa forma de pago.

Pero en época de borrasca, el hecho de que un barretero trabajara a "partido" podía significar para el propietario contar con un "descubridor" de nuevas vetas, sin altos costos. En esas circunstancias su presencia también significaba mantener "poblada" la mina, ya que si no había cuatro trabajadores en ella, se consideraba que la mina estaba abandonada y podía ser denunciada por otra persona.

Las prácticas de atraer por el "partido" a los trabajadores calificados (que se movían libremente de un real a otro, buscando minas en bonanza, pero quedaban a merced de comerciantes usureros) y, a la vez, de endeudar en las tiendas de las mismas negociaciones a los operarios, así como el uso de la fuerza y el dominio político para obtener peones no calificados como "indios de guerra" o "de repartimiento" de los pueblos (con sueldos muy bajos), explican que no se hayan formado amplios sectores de trabajadores libres.

6. ABASTO DE LOS CENTROS MINEROS. LOS PROBLEMAS EN EL SEPTENTRIÓN DURANTE EL SIGLO XVII

Para las empresas mineras la inversión en fuerza de trabajo y en infraestructura siempre fue copiosa, pero también significaron grandes erogaciones los rubros del azogue, sal, herramientas de hierro, animales de tiro, maíz, maderas y los bastimentos para los operarios. Por esa razón se requería constante financiamiento, lo que creó una dependencia de los mineros con los comerciantes y sus redes de parientes y agentes. Además, alrededor o cerca de los reales mineros se formaron núcleos de haciendas agroganaderas, numerosas carboneras (combustible imprescindible y que aceleró la deforestación) y redes de abastecimiento sumamente amplias. Veamos algunos de los diferentes insumos que se requerían.

La producción de mercurio estuvo en manos de la Corona desde 1557, y con este monopolio el Estado participó directamente en la producción de plata y obtuvo mayores recursos fiscales de la minería. Podía conseguir altos beneficios en la subasta del azogue, aunque también tuvo que lidiar con los atrasos de pagos, a veces de décadas, de mineros morosos o en bancarrota. Obtuvo ganancias sobre todo en el siglo XVI, cuando se vendió el quintal de azogue entre 150 y hasta más de 200 pesos; después se sostuvo el precio en 82 pesos desde 1630 hasta la segunda mitad del siglo XVIII.

En el siglo XVII el Estado español pasó por crisis internas y enfrentó un estado de guerra casi permanente, lo que explica que se hayan descuidado más sus colonias. Así, descendieron las remesas de plata en esa fase (1630-1680) y también los envíos de mercurio a la Nueva España, pues se favoreció la extracción de plata en el Perú. La distribución de mercurio por funcionarios reales estuvo vinculada al favoritismo y la corrupción, así como a la reventa. Se dio el caso, que menciona Frédérique Langue (1999), de un rico zacatecano quien en 1740 revendió mercurio al exorbitante precio de 180 pesos el quintal, o sea, más del doble del precio en ese momento.

El abasto de sal fue crucial para la producción de plata a partir del método de amalgamación. Como se requerían cantidades industriales, se fomentó el comercio de sal producida en Tehuacán o Ixtapan, así como en las costas del Pacífico (Acapulco, Colima y Culiacán) que la enviaban a las minas del centro, del istmo de Tehuantepec para las minas de Oaxaca, del Peñón Blanco para San Luis Potosí y Zacatecas, y de los desiertos de Chihuahua para Parral, e incluso, se obtenía de la península de Yucatán, entre otras zonas. En algunos casos era un comercio pagado en efectivo y había transportistas dedicados a este abasto; en otros eran las comunidades indígenas las que se encargaban de él y, en ocasiones, tuvieron que entrar compulsivamente al sistema de intercambio comercial interregional. Para facilitar el trueque, la sal funcionó también como equivalente o "dinero", por ejemplo en las zonas

del istmo de Tehuantepec y en Chiapas. En algunas regiones otros productos servían de manera similar como equivalencia en los intercambios de trueque, por ejemplo en las Huastecas se usaba la panocha o piloncillo y, en los centros mineros, el mineral de plata o la plata sin quintar.

Sorprende que en una economía orientada a la minería, como la novohispana, no se haya difundido la manufactura de metales comunes, sobre todo hierro, a pesar de la importancia de las herramientas de hierro para la extracción y la trituración del metal. Las barras de minero, las pesadas almadanetas y chapas que se usaban en los ingenios para la trituración, al igual que las planchas de acero, tenían que importarse y ese abasto lo realizaron los grandes comerciantes importadores. Este comercio vinculó a la Nueva España especialmente con Vizcaya. La escasa producción novohispana de manufacturas en metales comunes (con excepción del cobre) se explica por la lógica imperial, pues, al no fomentarse la explotación de mineral de hierro, ni la fabricación de herramientas de este metal, se protegían intereses metropolitanos. Al prevalecer estos intereses económicos y políticos, ello implicó para la Nueva España un desarrollo unilateral que tuvo profundas consecuencias, pues no se difundieron en la colonia los conocimientos, manufacturas y usos de metales comunes. En contraste, florecieron los oficios de platería y la elaboración de joyas y alhajas —muchas de ellas religiosas—, que hasta la fecha se pueden admirar en los innumerables conventos, capillas e iglesias en México y allende el mar.

Para la alimentación de los operarios, así como de los animales, fue imprescindible el abasto de maíz. Esto estimuló notablemente el comercio local. En el centro de la Nueva España fueron frecuentes las órdenes virreinales que obligaban a los pueblos a abastecer con maíz a un centro minero, o las exhortaciones a mineros, de pagar el precio adecuado del maíz obtenido por determinadas comunidades. En el norte, donde había vastas zonas mal pacificadas, las misiones jesuitas y franciscanas fueron las que se encargaron de proveer a los centros mineros de este vital cereal, lo que explica el intercambio económico sistemático entre esos asentamientos y los reales de San Luis Potosí, de la zona de Parral o de Sonora, que vivieron un auge sobre todo en el periodo de 1630-1680.

Cuando ocurrían conflictos con los indígenas o rebeliones en esas zonas, los reales mineros pasaban por profundas crisis de desabasto y abandono. No se podía acudir a las carboneras por el combustible necesario, no llegaban cereales ni ropa, la guerra acababa con los ganados, entre muchos problemas más. No hay que olvidar que en San Luis Potosí, en la Nueva Vizcaya y en Sonora (después de 1660) se producía plata en asentamientos rodeados de grupos que constantemente se levantaban en armas en respuesta a la cacería de esclavos, al maltrato y al despojo que padecían. Por ejemplo, los tepehuanes se rebelaron en 1617-1618, los tarahumaras en 1652 y en 1690 hasta 1703,

los pimas en 1695, los conchos en 1684, los seris en 1725, 1726 y 1731, los yaquis y mayos en 1740 y los pimas altos en 1751.

Por los altos costos del transporte de los cereales, todos los centros mineros tenían que contar con zonas cerealeras y agroganaderas cercanas. Es decir, una característica de la Nueva España es que los centros mineros contaron siempre con su *hinterland* agroganadero, papel que jugaron, por ejemplo, Iguala y los pueblos de esa zona para Taxco; Tulancingo y los valles de Apan para Pachuca-Real del Monte; el Bajío para Guanajuato; el Valle de Súchil para Sombrerete; el norte de Durango y el valle del río Florido para Parral, y Río Verde para San Luis Potosí, entre muchos otros. Así, los negocios agroganaderos estuvieron vinculados estrechamente a la vida de los centros mineros.

La ganadería mayor fue fundamental para los cueros y la menor para la producción de candelas de sebo requeridas para los trabajos subterráneos. Como la demanda de las candelas creció con el auge minero de fines del siglo XVI y se mantuvo alta durante todo el periodo colonial, la ganadería de ovejas resultó en un negocio integrado a la minería, pues se vendía el sebo para candelas, la lana para fabricar en los obrajes las telas que usarían los operarios en los centros mineros, y la carne para el consumo en esos mismos reales de minas. También la demanda de jarcia y otros productos estimuló el comercio con los indígenas que aprovechaban las fibras vegetales.

Como puede observarse en la gráfica 2.1, la producción de plata registrada declinó de 4.6 millones antes de 1630 a un promedio de 3.8 millones anuales. Esto se debió a que a principios del siglo XVII dejaron de ser redituables muchas empresas mineras de los reales mencionados en el cuadro 2.1. Aunque, en general, en este ramo se alternan borrascas con bonanzas, y con frecuencia el ciclo productivo de una mina se reduce a 10 o máximo 30 años por el agotamiento de vetas, en este caso fue, sobre todo, el endeudamiento excesivo de los mineros (además de problemas técnicos) lo que paralizó la producción. Ese endeudamiento también fue una constante en la historia económica de la Nueva España.

Pero el hecho notable de que la producción de plata haya continuado en ese siglo, y se haya mantenido relativamente alta, como se muestra en la gráfica 2.1, se debe sobre todo a la expansión de la producción hacia el norte, donde los ricos yacimientos vírgenes de San Luis Potosí y Parral, y 30 años más tarde, los de Sonora, rindieron grandes frutos. A fines del siglo XVII, en una nueva fase, fueron sobre todo las bonanzas de Cusihuiriachic y posteriormente de Santa Eulalia (Chihuahua) las que explican el inicio del nuevo auge que marca el tercer periodo de mayor producción de plata: de 1670-1690 a 1760. Durante la tercera etapa también tuvieron una producción alta Zacatecas (1670-1690), Sombrerete (1710-1740), Guanajuato y Taxco en las décadas de 1720 y 1730 y en las siguientes, Real del Monte y Bolaños. De esta forma el promedio anual de registro de plata se elevó a 7.5 millones entre 1690 y

1730. La expansión al septentrión que caracteriza los siglos XVII y XVIII se dio porque miles de individuos fueron motivados a migrar hacia esas zonas desconocidas por la ilusión de enriquecerse de la noche a la mañana, por la ilusión de encontrar, gracias a un golpe de suerte, un rico crestón y una mina de plata. Por ejemplo, después de una bonanza en Zacatecas (1615-1635), migraron muchas personas a Parral en busca de suerte con sus vetas vírgenes, y de ahí a Cusihuiriachic, y así sucesivamente. En contraste con esas incursiones también en Sonora en busca de minas, es significativa la escasa atención que se dio al tráfico marítimo por el Pacífico desde el siglo XVII y que la exploración de la región se orientara sólo hacia sus yacimientos argentíferos. La lejanía de estas zonas, a la vez, significó menor control estatal, en especial antes de 1680-1690.

Aunque faltan muchos estudios sobre la pequeña y mediana empresa minera, los trabajos de Bernd Hausberger (1997) muestran que, diseminadas en los diversos reales, estas empresas contribuían de manera notable en la producción total de la colonia. Para 1761-1767 habían aportado 47% de los metales preciosos producidos en la Nueva España. También es probable —sobre todo en el caso de los reales pequeños emplazados en áreas geográficas de difícil acceso, sin infraestructura de energía animal o hidráulica, ni medios para maquinaria ni comunicaciones— que una porción grande de la producción se haya comercializado sin dejar registro fiscal.

La evasión de impuestos alentó el contrabando de plata sin marca, y por estas razones siempre hay que ver los registros oficiales como un reflejo sólo parcial de la realidad. Como las empresas alejadas del centro enfrentaban altos costos de operación y de transporte, probablemente buscaron eludir, cuando podían, el pago del impuesto. Al reducirse éste en 1723, porque desapareció el quinto y quedó sólo el diezmo para toda la plata, la extracción furtiva disminuyó.

7. Transporte y comercio. El centralismo novohispano

Una característica de la economía del reino de la Nueva España fue el peso de la ciudad de México, no sólo como centro de poder político y expresión del centralismo fiscal, sino, sobre todo, como centro de acción de los grandes mercaderes importadores y exportadores, a través del eje al puerto de Veracruz. Para los mineros fue trascendente ese centralismo porque la Casa de Moneda, fundada en 1535 en la capital, obligó a los productores a concentrar el metal en la ciudad de México. Ahí se acuñaban los pesos que se enviaban a la metrópoli como pago de impuestos (la "plata del rey") y de las mercancías europeas que se consumían en la colonia.

A la vez, como vimos en el apartado anterior, la magnitud de los requerimientos de los centros mineros muestra la importancia que tuvieron el comercio interregional y el transporte en relación con la producción de plata. Hay que tener presente que los márgenes de rentabilidad eran más estrechos entre más alejado estuviese un real de minas, pues los fletes y las maniobras especulativas de los comerciantes elevaban los precios de toda mercancía.

Entre 1519 y 1560 el transporte relacionado con expediciones militares o con el abasto de los recién descubiertos centros mineros lo realizaron sobre todo cargadores indígenas. Pero hay que insistir en la revolución que significó para la historia económica y social de las sociedades americanas la introducción del caballo, la mula y, en general, del ganado de origen euroasiático. En la segunda mitad del siglo, y acelerada por las Nuevas Leyes que prohibían "cargar a los indios", la tendencia creciente fue usar recuas de mulas para todo transporte en el centro del reino (mismas que podían cargar 200 kg cada animal y caminar aproximadamente 20 km al día), así como carretas tiradas por bueyes para tramos mucho más largos y cargas más voluminosas. En la Nueva Vizcaya predominaron estas carretas que en convoyes conducían sus mercancías a Parral y hasta Santa Fe, en Nuevo México. Participaban en el complejo negocio del transporte personas de toda extracción social, desde grandes comerciantes con intereses especiales en ciertas zonas y rutas, dueños de cientos de animales, hasta pequeños arrieros: comerciantes itinerantes dueños de un par de mulas. El precio de México a Parral a fines del siglo XVII era, como informa Chantal Cramaussel (2006), de 12 a 16 reales por arroba, y en un viaje anual en el que se llegaban a transportar 20 toneladas, los beneficios podían llegar a ser de 3 000 pesos.

La conducción de todas las mercancías a los centros mineros novohispanos en carretas implicaba que a su regreso los transportistas aprovecharan para conducir las barras de plata, ya fuera a las ciudades con tesorerías regionales llamadas "cajas reales", para ser quintadas (o diezmadas), o a la capital para su amonedación. Detrás de esos negocios, que podían llegar a tener más de 1 000 animales y decenas de carros, estaban los grandes comerciantes que contrataban sus servicios. Algunos transportistas, sin embargo, gozaron de monopolios especiales. Así, por ejemplo, la "plata del rey", o sea la que obtenía la Corona como impuesto a la plata, era conducida por un transportista especial que tenía esa concesión.

El transporte de las barras a la capital del virreinato era costoso y, sobre todo tardado, amén de que también la acuñación en la Casa de Moneda era lenta. Se cobraban tres reales por cada marco de plata amonedado (dos reales por costos y uno como pago del derecho de señoreaje). La demora, que podía llegar a seis meses hasta que el productor recibiera su moneda, conducía a que los comerciantes intervinieran en distintas fases de estos com-

plejos procesos de pagos fiscales y de amonedación. Como explica Pedro Pérez Herrero (1988), el trueque de plata por reales fue una práctica común para los comerciantes de la ciudad de México (se cobraba un real o tres cuartos por cada marco de plata). Dadas las necesidades financieras de los productores de plata en todo el reino, desde el siglo XVI se fue desarrollando un sistema de préstamos en efectivo con cobro de intereses en los mismos reales de minas. El minero recibía allí de sus "aviadores" los reales o, más frecuentemente, las mercancías que necesitaba con cobro de los mencionados intereses y se comprometía a entregar la plata al comerciante en un plazo de mes y medio aproximadamente. El comerciante —o su corresponsal en la ciudad de México si era un comerciante foráneo— se encargaba de reducirla a moneda. Pagaba los fletes y los gastos de amonedación. De esta forma, grandes comerciantes-prestamistas se convirtieron en dueños de los "bancos de plata".

El problema del centralismo económico fincado en la ciudad de México se reflejaba, para los productores de plata, en más costos para los reales situados a mayor distancia del centro, como se observa en el cuadro 2.2, donde se muestra el incremento del costo del insumo para los productores de plata adscritos a cajas reales más distantes de la capital del reino.

Cuadro 2.2. Impacto de los fletes y precio del azogue en las diferentes cajas reales en 1760

Caja real	*Flete por quintal*	*Precio de venta por quintal*	*Aumento (porcentaje)*
México	0p 0r	82p 5r 9gr	0
Pachuca	3p 2r	83p 6r 5gr	1.31
Guanajuato	3p 6r 4 gr	86p 4r 1gr	4.58
Zacatecas	5p 3r 4gr	88p 1r 4gr	6.59
Guadalajara	5p 5r 0gr	88p 3r 3gr	6.88
San Luis Potosí	5p 5r 6gr	88p 3r 3gr	6.88
Sombrerete	7p 4r 8gr	90p 2r 5gr	9.17
Bolaños	8p 5r 4gr	91p 3r 1gr	10.48
Durango	8p 5r 4gr	91p 3r 1gr	10.48

Abreviaturas: p = pesos; r = reales; gr = gramos.
Fuente: Hausberger, 1997: 60.

La desventaja de los centros mineros más alejados frente a los más cercanos a la capital, se observa también en el precio que recibían por su plata. Como explica Hausberger (1997), a mediados del siglo XVIII los productores en Guanajuato recibían 56 reales por su plata, en cambio los de Durango 54 y los de Zacatecas 52 reales solamente. Es decir, los mineros en Zacatecas y Durango recibían por su plata 3.57% y 7.14%, respectivamente, menos que sus colegas en Guanajuato.

8. El quinto del rey y las cajas reales

Por más de 300 años la plata novohispana fue el rubro que reportó mayores ingresos fiscales a la metrópoli, junto con los impuestos sobre el comercio (alcabala) y los tributos (impuestos directos) pagados por la población indígena de este reino. En este sentido, el Estado español siempre tuvo un interés primordial en la producción de plata, misma que en el reino novohispano representaba más de 75% de las exportaciones. En el siglo XVIII la Nueva España elevó la acuñación de plata de 5 millones de pesos en 1702, a 27 millones en 1804. Aunque este sorprendente incremento se dio sobre todo en el periodo posterior a 1767, que ya no es objeto de este ensayo, hay que mencionarlo por la relevancia de esas monedas que circularon por todo el mundo.

La Corona se consideró siempre propietaria del subsuelo, por lo que sólo ella tenía la facultad de conceder "derechos de explotación", mismos que se otorgaban mediante el pago del "quinto real" sobre la plata extraída. Las normas jurídicas explicaban todos los procedimientos del denuncio, medida y explotación de una mina. A fines del siglo XVI, el gobierno imperial recaudaba el pago del "quinto" y del "diezmo" de plata y distribuía, como vimos, el mercurio. Tenía que controlar el reparto más o menos justo de azogue entre los mineros, pero su problema fue, sobre todo, que éstos pagaran puntualmente. Esto podía llegar a ser difícil, ya que las minas caían en borrasca, los mineros se endeudaban en exceso y quebraban, o morían dejando las deudas, por lo que los atrasos podían llegar a ser muy prolongados.

Para cobrar los impuestos la Corona estableció numerosas cajas reales en el territorio novohispano, mismas que cambiaron de lugar. En el cuadro 2.2 se mencionan las cajas reales en las zonas mineras durante el siglo XVIII. En reales menores quedaban solamente "receptores" que cobraban las deudas de mercurio y tenían que marcar la plata que había que presentar para ser "quintada" en una caja real. Eso significaba que, una vez pagados los derechos reales, la barra de plata recibía una marca que indicaba que se había cumplido con ese pago. Como explica Pedro Pérez Herrero (1988), al instalar en los distritos mineros más importantes las cajas reales se buscó que los funcionarios de la Corona controlaran el reparto de azogue, el cobro de sus ventas y el cobro de los derechos sobre la plata. Todo esto invitó al favoritismo, pues siempre fue provechoso para un funcionario, como lo es en todos lados, servir a los poderosos, quedando en desventaja los mineros medianos y pequeños. Cuando las barras de plata salían de una fundición o hacienda eran llevadas al *ensaye*, es decir, a la "casa de afinación", donde se analizaba su ley o grado de pureza y se marcaban las barras de 130 marcos, grabando su ley en cada una. Por todo ello debía pagarse 1.5% sobre el valor de cada barra de plata. Después se llevaban a la real caja para cubrir los impuestos

respectivos a la Real Hacienda. Como se dijo, hasta 1723 las platas "de rescate" pagaban 20%, y las de "mineros" 10 por ciento.

Esas barras entonces eran marcadas con un grabado que representaba el escudo real como señal de que dichos metales habían satisfecho sus obligaciones con el fisco. A partir de entonces el propietario las enviaba a amonedar a la ciudad de México, único lugar donde se podía convertir la plata en moneda. Quienes producían plata en lugares alejados de cajas reales tenían que cubrir, adicionalmente, los gastos de transporte hasta el punto más cercano que contara con una oficina de dicho tipo. Así, pese a la presencia de los "receptores", dada la compleja geografía novohispana, su marginación invitaba a que esta plata no quintada circulara.

9. Las prácticas comerciales y el contrabando

Los comerciantes se encargaban, como se mencionó al hablar del abasto, de surtir a los centros mineros y, con frecuencia, financiaban como "aviadores" algunas empresas y se encargaban del transporte de la plata a la capital del reino. Las economías locales (productoras de cereales), regionales (productoras de textiles, jabón, manufacturas de cuero y jarcia) y aun las muy alejadas (con producción de sal, plomo, piritas de cobre) y transatlánticas (azogue, hierro) quedaron incorporadas así al abasto de estos centros productores de plata. Hay que tener presente los riesgos que corrían los comerciantes por la inseguridad de ciertos caminos, y, en el caso de créditos o avíos a mineros, lo incierto o peligroso de la inversión. Las deudas no recuperables constituían un riesgo permanente, por lo que un vínculo con el poder político daba grandes ventajas.

Como explica Hoberman (1998), en el siglo XVII existía una gran variedad de beneficiarios del crédito de los mercaderes, muchos eran comerciantes viandantes a los que se les llegaban a confiar altas sumas (hasta 20 000 pesos), y que viajaban periódicamente a las poblaciones mineras para cobrar deudas y vender mercancías. Con el tiempo éstos se podían convertir en comerciantes residentes en algún real. Ellos también aviaron a mineros, aunque los riesgos eran altos, por lo que también cobraban altos intereses, que no se mencionan abiertamente en las escrituras sino se disfrazaban en una cantidad final total que el deudor debía pagar. En general, los mercaderes desempeñaban funciones bancarias: cambiaban metal por pesos, otorgaban créditos, aceptaban depósitos, entre otras operaciones, y eran imprescindibles para los mineros, siempre urgidos de financiamiento, insumos y mercancías.

Los mercaderes y funcionarios del Imperio se aprovechaban de sus redes sociales y políticas para proveer a los productores de mercancías europeas o

de zonas alejadas y para adquirir, a cambio, barras y pesos de plata. Capitales procedentes de los grandes mercaderes y sus parientes, intervinieron en este lucrativo comercio de exportación de plata e importación de mercancías a la colonia novohispana. Como muestra el trabajo de Teresa Huerta (2003), comerciantes y mineros prósperos combinaron con frecuencia sus actividades económicas con la carrera administrativa y los puestos políticos, mientras otra manera de tejer redes útiles era, claro está, por la vía del matrimonio con hijas de acaudalados personajes, de políticos o militares poderosos. Se han estudiado casos como el de la familia Sáenz de Tagle (Díaz de Tagle y Sánchez de Tagle) con negocios en la capital, Parral, Sombrerete y Zacatecas, entre otras regiones; la familia extensa de Campa y Cos, originalmente de San Luis Potosí, y que después destaca en la minería y el comercio de Sombrerete y Zacatecas; la de los hermanos Bassoco relacionada a fines del siglo XVII y principios del XVIII con el comercio de plata y las inversiones del distrito de Durango; y la familia Fagoaga relacionada con el comercio en la ciudad de México y con las minas de Sombrerete, Zacatecas, entre otras.

En los apartados reales mineros, alejados de centros urbanos, el intermediarismo hacía subir los precios en forma incontrolada y el poder local del comerciante o la empresa que contara con dinero en efectivo era grande. Por eso las mismas negociaciones mineras, cuando contaban con capitales cuantiosos, siempre fueron al mismo tiempo empresas comerciales y, con frecuencia, agroindustriales. Por ejemplo, desde el siglo XVI el administrador de una floreciente empresa minera en Taxco (1562) tenía que dedicarse en ciertos momentos también a la venta de mantas de Campeche, las cuales había comprado a crédito para rematarlas y así tener dinero líquido para el azogue que le urgía.

En todos lados los administradores de empresas mineras se dedicaban también al comercio local con mercancías almacenadas en sus instalaciones y con ello saldaban "salarios" de sus operarios o empleados. Además, era común la reventa de insumos como mercurio, almadanetas, barras de minero y, con frecuencia, el comercio con granos, mulas, caballos, ganado menor y mayor. Esto condujo a una gran concentración de riqueza y poder. Por ejemplo, hacia 1750 el conde del Jaral, minero y hacendado de Mazapil y de Guadalcázar (San Luis Potosí), era dueño de inmensos terrenos y también abastecía de granos y de carne las ciudades de San Luis Potosí y Guanajuato.

Mientras unos concentraban así el poder económico regional (frecuentemente con socios mercaderes de la capital del reino), en la vida económica de los sectores subalternos en los reales de minas prevalecía la autosubsistencia y el trueque. En las tiendas circulaban comúnmente "piedras" y el cambalache con mineral estaba altamente difundido. Esto explica la existencia y permanencia durante siglos, incluido el XIX, de numerosos negocios que como "rescatador" realizaba quien compraba ese mineral, lo revendía o

lo beneficiaba por su cuenta. Ante la magnitud de la intermediación y de estas reventas, la Corona distinguió hasta 1723 en términos fiscales esta plata, que había pasado por muchas manos y provenía de un "rescatador" como "plata del quinto."

En las décadas de auge de las minas norteñas, que simultáneamente fueron de escasez de mercurio (1630-1680), es probable que el comercio fraudulento con plata en pasta haya crecido mucho. La falta de circulante, la lejanía de las minas y el nulo control estatal en los vastos territorios montañosos, así como las posibilidades del intercambio por mercancías "enemigas" y de soborno a capitanes de barcos en Veracruz, en Acapulco y a lo largo de las costas, debieron alentar el contrabando de plata sin quintar. Cabe mencionar que era una época de crisis económica en Europa, y había un notable descenso de remesas de plata novohispana a España; pero, según interpretaciones de algunos historiadores como Pedro Pérez Herrero (1988) y Ruggiero Romano (1993), puede haber sido una época de auge económico en la Nueva España, porque más metal argentífero se quedó en la colonia, circuló en ella y, gracias al contrabando, se pudieron adquirir mercancías importadas evitando que pasaran por manos de mercaderes hispanos.

Además, el poder de los señores de la plata en algunas zonas era muy grande. Por ejemplo, en 1665, como documenta Guillermo Porras Muñoz (1988), un gobernador de Nueva Vizcaya mandó inspeccionar los carros que salían con plata para México, pero fue tal la protesta y el revuelo de los mineros que, ante una representación de los interesados propietarios de la plata, el virrey reprimió al diligente gobernador por ese "exceso" de autoridad.

Aún cien años más tarde, en 1765, se evidencia la existencia generalizada del trueque por plata sin quintar, cuando a fines de ese año el visitador del rey, José de Gálvez, visitó la Feria de Jalapa y evitó, según su propio informe, que se extrajeran del reino un millón y medio de pesos "que habían bajado en oro y plata en pasta" (De Gálvez, 2002: 73). Como se mencionó, no había mina o empresa "típica". Las negociaciones eran sumamente variables, desde gambusinos individuales que, aislados, buscaban vetas vírgenes y producían plata con técnicas sencillas; pequeños negocios con un solo horno de fundición, como abundaban en el distrito minero de Parral o en San Luis Potosí durante el siglo XVII, o empresas con ricas minas y organización eficiente, como la de Rayas en Guanajuato, que a fines de ese mismo siglo produjo utilidades de más de un millón de pesos a Juan Díez de Bracamonte, como informa David Brading (1975). En la última fase considerada en este ensayo (1690-1760), en la década de 1720 las minas de los hermanos Francisco y José Borda en Taxco tuvieron grandes ganancias; asimismo, en Guanajuato, la mina de Cata rindió ricos frutos entre 1724 y 1735. Los socios de esta mina estuvieron relacionados con los bancos de plata del comerciante Aldaco y de los Fagoaga, mismos que terminaron siendo acreedores de sus herederos por

las grandes deudas que finalmente pesaron sobre estas empresas. En décadas posteriores las bonanzas se dieron en Real del Monte y en Bolaños, y explican el constante crecimiento que se aprecia en la gráfica 2.1.

Hay que subrayar que el trabajo minero incrementó la movilidad espacial y el mestizaje en la Nueva España. En los reales de minas era grande la diversidad cultural, lingüística y étnica de la población, y profundos abismos sociales separaban a los distintos sectores. Compartían los mismos espacios los miembros de la élite novohispana (pudientes mineros-hacendados-comerciantes que tenían un consumo ostentoso), la población esclava y libre de origen africano, los numerosos peones y operarios indígenas monolingües y bilingües de distintas zonas, los trabajadores, artesanos y comerciantes mestizos o mulatos y los jóvenes inmigrantes pobres de algún pueblo de la Península Ibérica.

En la cúspide de la sociedad novohispana estaban los mercaderes y los mineros-comerciantes-hacendados más ricos, cuyo poder económico les permitía gastar grandes cantidades en la ciudad de México, donde contaban con residencias cuya construcción y ornamentación eran equivalentes a las de las élites metropolitanas. Gracias a la plata, las oligarquías locales en el septentrión —en Durango, Parral, San Luis Potosí o Zacatecas, o en las grandes o pequeñas urbes diseminadas en el centro de la Nueva España (Taxco, Tlalpujahua, Pachuca, Sultepec, entre otras—, podían mantener una cultura de consumo conspicuo al estilo europeo de moda en ese entonces. Esto remite a la importancia de las ciudades novohispanas como centro de residencia de la oligarquía colonial: en la ciudad más grande de América, la ciudad de México, vivían los hombres más ricos del Imperio.

10. La minería, el deterioro de la salud de los operarios y del medio ambiente

Las diversas y complejas economías mineras regionales en la Nueva España condujeron a acumular grandes fortunas, pero también a la degradación del ambiente natural y de la salud de la población. Con ello se afectaba la vida productiva en términos generales: debido a que el trabajo manual de los seres humanos era crucial en la economía de esta época y se requerían altas inversiones en fuerza de trabajo, el deterioro de la salud de los operarios, su corta vida productiva o la baja tasa de aumento poblacional repercutían en la productividad y en los costos de las negociaciones.

A lo largo de los siglos, las labores de extracción de los minerales del subsuelo, junto con las del beneficio, han sido sumamente nocivas para la salud de los trabajadores. Un problema fueron los derrumbes dentro de las minas, que causaron la muerte de numerosos operarios. El polvo en los tiros

y cañones ha sido la causa mayor de las enfermedades respiratorias típicas de estos trabajadores encargados del tumbe y acarreo de los minerales, junto con las afecciones causadas por la humedad y los trabajos relacionados con el desagüe de las minas.

Además, una dificultad generalizada fue la inundación de los tiros de las minas y por ello, por ejemplo, el proceso de desagüe conllevó muchas enfermedades para los numerosos faeneros "encargados del agua" o "*atzitzintle*" (de donde proviene el nahuatlismo *achichintle*, ayudante) encargados de esas labores. Estos trabajadores tenían que llenar los cubos de agua que se extraían, por lo que permanecían más de doce horas en el fondo de los tiros con al agua hasta las rodillas, o tenían que accionar con la fuerza de sus pies las ruedas que movían las norias dentro de las minas.

Otro problema grave para la salud se presentaba en todas las haciendas de beneficio, donde los operarios tenían que soportar el polvo de las máquinas trituradoras —a las que había que arrimar el mineral— y donde, además, se tenía que "repasar" o remover el mineral ya triturado y mezclado con sal y mercurio en el proceso de amalgamación. Los trabajadores que "repasaban" durante semanas con sus piernas la "torta" con mercurio, frecuentemente adquirían enfermedades crónicas y quedaban inútiles para otros trabajos.

No sólo en las instalaciones industriales se deterioraba la salud, también dejaba mucho que desear la calidad de vida en los mismos poblados cercanos a las minas. Esto fue así porque las numerosas empresas de fundición de mineral argentífero, grandes o pequeñas, contaminaban con sus humos el ambiente, de manera insoportable y muy nociva para la salud, como se evidencia en el real de Taxco en el siglo XVI y en Parral, San Luis Potosí y Chihuahua en siglos posteriores. A decir de los vecinos de Parral en 1640, por ejemplo, una nube negra producida por las fundiciones flotaba sobre el real; y lo mismo debió suceder en San Luis Potosí, donde en 1691 operaban 92 hornos de fundición.

Además de la salud humana, desde una perspectiva del siglo XXI podemos observar que la minería degradó sistemáticamente el medio ambiente, y de esta manera propició el surgimiento de problemas de orden económico y climatológico. Por ejemplo, al contaminar los ríos y escurrimientos de agua aledaños, pero también el subsuelo y la atmósfera con los productos químicos relacionados con el beneficio de los minerales, las haciendas de beneficio siempre fueron un foco de contaminación, sobre todo por los venenosos productos utilizados en el beneficio de patio. Vertían el agua con los tóxicos a los ríos cercanos y también emitían muchos gases nocivos (sobre todo por el azufre) en el proceso de "tostado" al aire libre anterior a la fundición, en el caso de minerales sulfurosos. Los ríos que pasaban por los reales mineros quedaron, en general, peligrosamente contaminados y esta polución con

mercurio (y después con otros productos como el cianuro) ha sido un problema ecológico grave vinculado con la minería, no sólo en el pasado, sino también en la actualidad.

Otra afectación al entorno natural fue la deforestación provocada por la sistemática producción de enormes cantidades de carbón y por el excesivo consumo de madera en las empresas mineras. Además de usarla como combustible, también se requirió de grandes cantidades de madera para ademar (reforzar) el interior de las minas, lo que condujo a la tala sistemática de árboles. Por las violentas lluvias que ocurren en todas las zonas montañosas de México, las minas se inundan constantemente, lo cual hace que la tierra se reblandezca y haya que reforzar tiros y cañones de manera permanente, y para todo esto siempre se usó madera de las zonas más cercanas; en este caso las evidencias provienen de Mazapil, Zacatecas, Parral y, en el centro de la Nueva España, Tlalpujahua. Así, muchos reales acabaron con los bosques de las comarcas y los mismos mineros consideraron un problema central la escasez de árboles. El paisaje desolador de cerros pelones y áridas montañas de muchas zonas mineras, como Pachuca, Huautla, Zacatecas, Sombrerete y San Luis Potosí, o las de Parral y Santa Eulalia, en Chihuahua, son el resultado de esa continua deforestación vinculada a la economía minera.

Con el empobrecimiento del medio natural y la tala del bosque, la erosión transformó los paisajes, y sin la capa de protección vegetal, se evaporaron las corrientes de agua. Todo ello contribuyó, desde el siglo XVI, a procesos vinculados con el cambio climático. Como vemos también en la actualidad, en época de lluvia las torrenciales aguas arrancan la escasa vegetación restante y en la llanura los ríos se desbordan y provocan graves inundaciones. De este modo, la desertificación provocada por la deforestación se explica por economías del pasado y del presente que explotan los recursos de manera irracional, solamente con miras a un lucro momentáneo y sin consideraciones para las generaciones futuras.

Conclusiones

El descubrimiento de yacimientos de metales preciosos en el reino de la Nueva España condujo a conformar una geografía económica específica. Las rutas de intercambio quedaron marcadas por la existencia de los reales de minas, al igual que las zonas agrícolas y ganaderas que se orientaban a esos mercados.

Como un rubro que generaba grandes ingresos fiscales, el Estado español siempre estuvo extremadamente interesado en fomentar la minería de plata en su alejada colonia. Ello condujo a desmedidas concesiones a los comer-

ciantes, a una ambigüedad en la legislación, aplicada de manera casuística, al favoritismo y a prácticas monopólicas de la élite comercial-minera. De hecho fue práctica común la constante violación a las leyes, la desigualdad ante la ley y la consiguiente falta de equidad tributaria.

Como la economía de la colonia se orientó de manera unilateral y desequilibrada hacia la producción y exportación de plata, el sector comercial obtuvo primacía. Prevalecieron intermediarismos incontrolados, así como alzas de precios, mientras que los mercaderes encargados del abastecimiento, financiamiento y realización de las transferencias de plata se convirtieron en el grupo social más importante en el reino. Es decir, como expresión del colonialismo hispano en la Nueva España, los mercaderes fueron los verdaderos señores a quienes acabaron rindiendo pleitesía los mismos funcionarios reales. Además, la producción de grandes riquezas y su concentración en manos de unos pocos propició el tráfico de influencias y el constante soborno a funcionarios.

Asombra la capacidad de algunas grandes empresas para elevar la productividad introduciendo maquinaria cada vez más eficiente, y que con frecuencia se alentara el desarrollo de una industria minera mecanizada —en concordancia con los elementos de la época— con impresionantes inversiones, grandes contingentes de operarios, una sofisticada organización y, comúnmente, una producción muy alta. Sin embargo, el contexto no era "moderno": en muchas empresas jugó un papel central la coerción para comprar o vender, para trabajar o consumir.

Si bien esta industria alentó mucho el comercio regional, cuando había bonanza, fue débil el desarrollo de trabajos artesanales en metales comunes, la producción manufacturera fue de baja calidad y limitado el prestigio social de las "artes mecánicas".

En general, con el predominio de la minería de plata se polarizó la sociedad y se generó una profunda desigualdad social. Ésta se expresaba, entre otros factores, en la calidad de vida de los diferentes sectores de la sociedad, por lo que sería de gran importancia para la historia económica y social de México conocer más a fondo los niveles de salud y enfermedad prevalecientes en ese periodo.

En ese sentido, el efecto que tuvieron los ricos yacimientos argentíferos en la población subalterna fue divergente: unos fueron conducidos a ellos por la fuerza, otros atraídos a laborar de manera voluntaria, aunque en condiciones insalubres. Entre estos últimos operarios, muchos técnicos altamente calificados y especialistas mineros pronto se convirtieron en expertos y ocuparon sectores medios de la sociedad novohispana. Ellos se distinguían por sus habilidades y conocimientos teóricos y prácticos relacionados con el complejo ramo de la minería de plata. Conocimientos especializados y habilidades, estas sí, quizás, la verdadera riqueza de una sociedad.

Referencias y bibliografía

AGI, 1597. *Relación del estado que tienen las haciendas de minas de la Nueva España y de lo que a Su Majestad deben procedido de azogues, sacada de la Visita general que de las dichas minas se hizo por principio del año pasado de 97*, México, Archivo General de Indias, 24, N.7 A.

Assadourian, Carlos Sempat, 1982. *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Assadourian, Carlos Sempat, 2008. *Zacatecas. Conquista y transformación de la frontera en el siglo XVI. Minas de plata, guerra y evangelización*, México, El Colegio de México.

Bakewell, Peter, 1976. *Minería y sociedad en el México colonial. Zacatecas (1546-1700)*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bakewell, Peter, 1978. "Notes on the Mexican Silver Mining Industry in 1590", *Humanitas* **19**, pp. 383-409.

Bakewell, Peter, (ed.), 1997. *Mines of Silver and Gold in the Americas*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

Bargalló, Modesto, 1955. *La minería y la metalurgia en la América española durante la época colonial*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bargalló, Modesto, 1969. *La amalgamación de los minerales de plata en Hispanoamérica colonial,* México, Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey.

Bernal, Antonio Miguel, 1993. *La financiación de la Carrera de Indias. Dinero y crédito en el comercio colonial español con América (1492-1824)*, Sevilla, Tabapress.

Bernal, Antonio Miguel (coord.), 2000. *Dinero, moneda y crédito en la monarquía hispánica,* Actas del Simposio Internacional "Dinero, moneda y crédito. De la monarquía hispánica a la integración monetaria europea" (Madrid, mayo de 1999), Madrid, Fundación ICO-Marcial Pons.

Brading, David, 1975. *Mineros y comerciantes en el México borbónico 1763-1810*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cramaussel, Chantal, 2006. *Poblar la frontera. La provincia de Santa Bárbara en Nueva Vizcaya durante los siglos XVI y XVII*, Zamora, El Colegio de Michoacán.

Cubillo Moreno, Gilda, 2006. *Los dominios de la plata: el precio del auge, el precio del poder. Mineros y trabajadores en los reales de Pachuca a Zimapán (1552-1620)*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Durán, Felipe, 2004. "Minería y sociedad en San Luis Potosí durante el siglo XVII", tesis de maestría, El Colegio de San Luis.

Enciso Contreras, José, 1999. *Taxco en el siglo XVI. Sociedad y normatividad en un real de minas novohispano*, México, Conaculta-Ayuntamiento de Zacatecas-Universidad Autónoma de Zacatecas.

Fisher, John R., 1997. *The Economic Aspects of Spanish Imperialism in America, 1492-1810*, Liverpool, Liverpool University Press.

Gálvez, José de, 2002. *Informe del marqués de Sonora [José de Gálvez] al virrey don Antonio Bucarely y Ursúa, 1771*, ed. facsimilar, est. int. de Clara Elena Suárez Argüello, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

García Mendoza, Jaime, 2008. "La administración de las minas de plata y haciendas de beneficio de la familia Sandoval en Taxco (1562-1564)", en Paniagua Pérez y Salazar Simarro (coords.), pp. 39-59.

Hadley, Phillip L., 1975. *Minería y sociedad en el centro minero de Santa Eulalia, Chihuahua, 1709-1750*, México, Conaculta.

Haskett, Robert, 1991. "Our Suffering with the Taxco Tribute: Involuntary Mine Labor and Indigenous Society in Central New Spain", *Hispanic American Historical Review* **71**, pp. 447-475.

Hausberger, Bernd, 1997. *La Nueva España y sus metales preciosos. La industria minera colonial a través de los libros de cargo y data de la Real Hacienda, 1761-1767,* Francfort, Vervuert.

Hoberman, Louisa S., 1998. "El crédito colonial y el sector minero en el siglo XVII: aportación del mercader de plata a la economía colonial", en Martínez López-Cano y Valle Pavón (coords.), pp. 61-82.

Huerta, Teresa, 2003. "Comerciantes en tierra adentro, 1690-1720", en Valle Pavón (coord.), pp. 17-40.

Lang, Mervyn F., 1977. *El monopolio estatal del mercurio en el México colonial, 1550-1710*, México, Fondo de Cultura Económica.

Langue, Frédérique, 1999. *Los señores de Zacatecas. Una aristocracia minera del siglo XVIII novohispano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Martínez López-Cano, María del Pilar, y Guillermina del Valle Pavón (coords.), 1998. *El crédito en Nueva España*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-UNAM.

Mentz, Brígida von (coord.), 1989. *Sultepec en el siglo XIX. Apuntes históricos sobre la sociedad de un distrito minero*, México, El Colegio Mexiquense-Universidad Iberoamericana.

Mentz, Brígida von, 1999. *Trabajo, sujeción y libertad en el centro de la Nueva España. Esclavos, aprendices, campesinos y operarios manufactureros. Siglos XVI al XVIII,* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

Mentz, Brígida von (coord.), 2003. *Movilidad social de sectores medios en México. Una retrospectiva histórica (siglos XVII al XX)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

Navarrete Gómez, David, 2007. *Propietarios y trabajadores en el distrito minero de Pachuca 1750-1810*, México, Coordinación General de Minería-Servicio Geológico Mexicano.

Navarro García, Luis, 1967. *Sonora y Sinaloa en el siglo XVII*, Sevilla, Escuela de Estudios de Hispanoamérica.

Paniagua Pérez, Jesús, y Nuria Salazar Simarro (coords.), 2008. *La plata en Iberoamérica, siglos XVI-XIX,* México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Pérez Herrero, Pedro, 1988. *Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico,* México, El Colegio de México.

Pérez Rosales, Laura, 1996. *Minería y sociedad en Taxco*, México, Universidad Iberoamericana.

Porras Muñoz, Guillermo, 1988. *El nuevo descubrimiento de San José del Parral*, México, UNAM.

Romano, Ruggiero, 1993. *Coyunturas opuestas. La crisis del siglo XVII en Europa e Hispanoamérica*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Romano, Ruggiero, 2004. *Mecanismo y elementos del sistema económico colonial americano, siglos XVI-XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Sánchez Santiró, Ernest, 2002. "Plata y privilegios: el real de minas de Huautla, 1709-1821", *Estudios de Historia Novohispana* **26**, pp. 85-123.

Stein, Stanley, y Barbara Stein, 2002. *Plata, comercio y guerra. España y América en la formación de la Europa moderna*, Barcelona, Crítica.

TePaske, John, y Herbert Klein, 1981. "The Seventeenth Century Crisis in New Spain", *Past & Present* **90**, pp. 116-135.

Topik, Steven, Carlos Marichal y Zephyr Frank (eds.), 2006. *From Silver to Cocaine. Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000*, Durham, Duke University Press.

Valdés Lakowsky, Vera, 1987. *De las minas al mar. Historia de la plata mexicana en Asia: 1565-1834*, México, Fondo de Cultura Económica.

Valle Pavón, Guillermina del (coord.), 2003. *Mercaderes, comercio y consulados de Nueva España en el siglo XVIII*, México, Instituto Mora.

West, Robert, 1997. "Early Silver Mining in New Spain, 1531-1555", en Bakewell (ed.), pp. 57-74.

West, Robert, 2003. *La comunidad minera en el norte de la Nueva España: el distrito minero del Parral*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua.

3. LAS CIUDADES NOVOHISPANAS Y SU FUNCIÓN ECONÓMICA, SIGLOS XVI-XVIII

*Manuel Miño Grijalva**
El Colegio de México

Introducción

La visión clásica sobre el papel económico de la ciudad preindustrial estuvo relacionada siempre con la expansión del mundo del comercio y el surgimiento y consolidación de formas de producción ligadas con el trabajo artesanal y manufacturero, además de desarrollar un conjunto de servicios que las necesidades de las ciudades o la migración del campo a la ciudad hacían posible. En el caso de la Nueva España, no debe olvidarse la particular contribución de los centros mineros y su producción, lo que configuró el principal sector exportador del reino. Según Richard Morse (1990), la ciudad tenía un papel subordinado a una realidad básicamente rural, sin embargo, es evidente que fue la articulación entre ciudades y pueblos a partir de la segunda mitad del siglo XVII, componentes principales de una realidad urbana y semiurbana, el eje en torno al cual girará el ordenamiento de la vida económica a lo largo del reino, tanto por la concentración de población como por la aparición de oficios distintos a la agricultura, por continuos intercambios comerciales, además de que poseía un conjunto de regulaciones y una autoridad que garantizaba el funcionamiento de la vida religiosa, económica y social.

El objetivo de este capítulo es explicar que en términos de la modernización y el desarrollo económico, el papel de las ciudades y los pueblos fue múltiple y determinante para la Nueva España y el Nuevo Mundo en general, ya que fueron la base de las instituciones políticas, económicas o sociales y el origen del capital y el crédito. Desde principios del periodo colonial se observa un segmento primero y fundamental que explicará la consecuente definición territorial de la Nueva España, y es el constituido por una clara estructura urbana y semiurbana regida por una jerarquía no sólo demográfica, sino económica y política, determinantes del ordenamiento y funcionamiento de

* Deseo agradecer a Enriqueta Quiroz, Chantal Cramaussel y Guillermina del Valle la lectura de este capítulo y los comentarios recibidos.

los territorios, jerarquía urbana dominada por ciudades mayores que ordenaron la multiplicación de pueblos y ciudades menores, y que actuaron, en conjunto, para definir entidades mayores, particularmente provinciales o estatales, conjunto que no era sólo físico y arquitectónico, sino sobre todo cultural, social y económico. Así, fueron los centros urbanos y los pueblos, los ejes en torno a los cuales se diseñaron identidades locales y regionales.

Pero, ¿cómo podemos caracterizar a una ciudad en la Nueva España? Eludiendo el problema de la urbanización prehispánica, fue más bien la ciudad o la villa de inspiración occidental la que predominó en México e Hispanoamérica, y fue la que organizó el espacio económico e institucional, conjuntamente con el pueblo de indios. Pero en los pueblos, ciudades y villas no vamos a encontrar la ciudad medieval, menos renacentista, ni en términos de su organización interna ni de su belleza arquitectónica. Fueron pocas las ciudades grandes, pero con el tiempo, aparecieron pueblos que por su dimensión demográfica llegaron a ser más importantes que muchas ciudades o villas. También las ferias —como la de Acapulco, Saltillo o San Juan— impulsaron una vida urbana que en ciertas coyunturas fue muy importante. Los fuertes y presidios fronterizos albergaron también formas de vida urbana, aunque sin la fortaleza de las ciudades del centro y sur del reino, pues tuvieron funciones diferentes. Ningún conglomerado humano de las haciendas cumplió el papel de la ciudad o el pueblo durante este periodo.

Todos sus componentes tuvieron expresiones diferentes a lo largo del tiempo, pero como característica general puede decirse que después de la etapa formativa, 1521-1570, cuando se funda la mayoría de ciudades, se observa otra de consolidación y multiplicación que podemos ubicar entre 1573 y 1650, en el marco de la conocida crisis demográfica indígena. Particularmente en esta fase, se dota a las ciudades de un estatuto institucional plasmado en las "Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias" dictadas por Felipe II en el primero de los años citados y que trataron de normar su fundación. Después de esta fecha, y durante el siglo XVIII, se recupera la población indígena y continúan creciendo los otros sectores sociales, al tiempo que, según Francisco de Solano (1990), hacia el extenso norte, donde fue escasa la presencia urbana, fue importante el número de pueblos de indios, llamados "misiones" y que, como puntos terminales, completarán el entramado urbano. En el conjunto de este complejo entramado, la ciudad española en la Nueva España, fue, institucionalmente hablando, el primer eslabón que permitió la organización del sistema económico en su conjunto, por la sencilla razón de que fue en función de los centros urbanos y de los pueblos que se organizó la demanda de fuerza de trabajo, capital y servicios para el campo y la ciudad.

En términos generales, hasta mediados del siglo XVI la ciudad en la Nueva España parece representar, según Carmagnani (1987), la tendencia a

la autonomía señorial de los conquistadores frente a una tendencia reguladora y normativa de la Corona, aunque unos y otros usaron a la ciudad como base de la colonización. No obstante, en el transcurso de su transformación social, el conquistador-encomendero, como parte de la élite urbana, utilizará los instrumentos institucionales a su disposición, el cabildo y las otras instancias de la administración pública para controlar el territorio externo, el campo y su componente social.

1. Ciudades y pueblos: la conformación del espacio urbano

Los tipos y funciones de las ciudades variaron, pero la gran especificidad es que más allá de un escaso pero visible conjunto de "grandes" ciudades, que respondían a los ideales renacentistas, en la Nueva España, al tiempo que se fundaron éstas se crearon —no se formaron— otros conglomerados humanos de organización: las congregaciones y pueblos. Éstos llegarán a ejercer en siglos posteriores un papel clave en la construcción de la red urbana del reino y serán los encargados de dotar de coherencia a la organización del espacio, pues impidieron el aislamiento y la desarticulación regional y de zona. Los pueblos, villas y ciudades, a pesar de su diferencia estatutaria y de dimensiones, cumplieron una función económica similar, sobre todo al aumentar el mestizaje de su población en el siglo XVIII.

Las ciudades y pueblos no sólo se multiplicaron a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII, sino que se acentuó el dominio de cada ciudad o poblado sobre su área circundante, el llamado *hinterland,* e incluso, de una gran ciudad sobre otras ciudades. De esta manera, desde el comienzo del periodo colonial la ciudad de México fue el eje indiscutiblemente articulador de todo el espacio, junto con Puebla y Veracruz (incluidas Córdoba y Orizaba, que surgen en la segunda mitad del siglo XVIII) constituirán un triángulo comercial y exportador de productos manufacturados y agrícolas hacia el mercado interno e internacional, aunque siempre ligados al control económico de la ciudad de México, de acuerdo con Moreno Toscano (1974). Sin embargo, ahora es claro que, a pesar de su ubicación, en esta conformación original hay que incluir a Antequera (Oaxaca), que aparentemente aparece desvinculada de las rutas mercantiles. También quedó vinculada al mercado interno, por distante que estuviera, Mérida en Yucatán, por medio de la venta de mantas y cera en el centro de la Nueva España, mientras que Guadalajara desde el XVII, hará sentir su influencia desde Sinaloa hasta Zacatecas y el centro-occidente, además de mantener un relación estrecha con el mercado de la ciudad de México.

Al terminar el siglo XVI, la mayoría de la población se asentaba en el centro, oriente-occidente y sur del reino, formando un denso tejido bajo la

influencia de las ciudades nodales (México, Guadalajara, Valladolid, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, Mérida, San Luis Potosí y Zacatecas). El siglo XVII conocerá, al final, la notable caída de Puebla, mientras el siglo XVIII transcurrirá en medio de un fortalecimiento de Guadalajara, Valladolid y Guanajuato para concluir con una distribución más complicada por la influencia ejercida por cada ciudad de importancia secundaria sobre su propio entorno de poblaciones y localidades menores. Es posible pensar que en ese tiempo, a pesar de las dificultades del transporte, existió una espacio comunicado entre sí —en sus límites y proporciones— caracterizado por la interconexión de cientos de ciudades, villas y pueblos de dimensiones distintas que a lo largo y ancho del reino se distribuyeron y concentraron siguiendo una especialización productiva y una funcionalidad administrativa y política diseñadas desde el siglo XVI, con lo cual se obtenía un intercambio de recursos e ideas que finalmente se complementaban entre sí. De esta manera, alrededor de 1810 podía reconocerse un número importante de centros rurales y artesanales que daban forma al espacio y que tuvieron su origen en siglos anteriores.

Hubo un trazado vertical de integración básico, por el cual se realizó el tráfico mayor entre regiones, tal es el caso de la vinculación a través del eje conocido como el camino de "Tierra Adentro", que era la columna vertebral del comercio colonial interno. Esta disposición lineal entroncaba con ramales principales y secundarios hasta armar el sistema. En el siglo XVIII, el cambio más notable se produce al finalizar el siglo, cuando Guadalajara incorpora a su aérea de influencia el puerto de San Blas (1768) y en la última década desplaza a Acapulco, que hasta entonces servía a los intereses de la ciudad de México. La fuerza de las ciudades y su impacto sobre su territorio también conoció cambios a lo largo del tiempo. Por ejemplo Puebla, que terminó el siglo XVI y comenzó el siguiente con una fuerza evidente sobre su entorno, terminará el periodo colonial debilitada; de la misma forma Guadalajara, que crece aparentemente de manera marginal en los primeros siglos, concluirá el siglo XVIII con una fuerza demográfica y comercial inusitadas. Querétaro terminó de perfilar su influencia en el mismo siglo. Otras ciudades conocieron épocas intermitentes de crisis y esplendor. Todo el funcionamiento de esta extensa red fue posible gracias a que los grandes centros y ciudades, puntos nodales del entramado, estuvieron servidos por un innumerable conjunto de ciudades menores y pueblos que hacían de eslabones por donde transitaban infinidad de arrieros y mulas transportando productos manufacturados de otras latitudes.

Las ciudades cambiaron con el tiempo, conforme creció la población criolla y mestiza y se recuperó la población indígena, cambio que revelaba también el crecimiento de actividades que se complicaron o deprimieron de acuerdo con los ciclos económicos predominantes. La escala más primaria de este sistema la constituyeron pueblos y cabeceras indígenas o ciudades y villas que mantenían entre 2 000 y 4 000 habitantes. No hay duda de la recuperación poblacio-

nal que en general se ubicó, según la historiografía demográfica, en 1% anual. Este crecimiento se expresó, primero, en una multiplicación sin precedentes de centros "rurales" y, segundo, en un crecimiento de las propias ciudades.

Así, los pueblos formaron parte de la herencia generadora de un proceso de urbanización y fueron el origen, en la mayoría de los casos, de centros muchas veces sin jerarquía política, pero que ostentaron jerarquía económica dentro de una región. Sin duda, los pueblos fueron importantes en términos económicos y sociales, como lo hace notar Solano (1990), pero es necesario pensar en su significado en cuanto a la transformación del espacio y a la formación de redes urbanas y formación del mercado, pero sin olvidar que esta conjunción de funciones es propia del periodo colonial tardío. Los pueblos reunieron los requisitos básicos de un centro urbano: un mercado, una vida comercial periódica y permanente, una articulación a los circuitos económicos, actividades artesanales, autoridades constituidas, funciones cívicas y reglamentaciones. Esto es claro sobre todo si anotamos que 4 000 pueblos mantenían escuelas, y la mayoría incorporó ayuntamientos y cabildos de corte occidental, sin dejar de lado la presencia de conventos e iglesias.

2. La dinámica demográfica

El crecimiento demográfico de la población española y mestiza era general en el virreinato en el contexto del colapso demográfico que sufría la población indígena en el siglo XVI. La propia Audiencia de México reconocía un movimiento ascendente, cuyo índice de crecimiento era superior no sólo en relación con el total del virreinato, sino con el del conjunto de la América hispana. El número de vecinos pasó de 6 229 en 34 centros registrados en 1580, a 25 500 en 24 centros en 1630, mientras el número de poblados subió de 38 a 58 en los mismos años. Por otra parte, si se calculara lo urbano sobre una población de entre 2 000 y 5 000 habitantes, el número de poblados se incrementaría en 20 y 23%, y en 30% si los cálculos se realizaran sobre 2 000 habitantes. En este contexto la ciudad de México era notablemente la más importante y hegemónica de la Nueva España. Sólo ella registraba un crecimiento de 3 000 a 150 000 vecinos entre 1580 y 1630, con un índice de crecimiento de 5% para el virreinato, según Hardoy y Aranovich (1983). De la misma forma, era la que concentraba el mayor índice de funciones y, consecuentemente, generaba crecimiento demográfico.

En el centro del reino varios casos permiten tener una idea de la evolución de sus ciudades, villas y pueblos, advirtiendo el carácter polémico de muchas de las cifras. En el caso de la ciudad de México las cifras disponibles parten de 1520 con unos 250 000 habitantes, para luego caer, en 1570, a 80 000 y continuar con su tendencia a la baja hasta 1629, cuando se registran 60 000.

Para finales del siglo XVII retoma su crecimiento y llega a 85 000, acorde con la recuperación demográfica indígena que empezó a mediados del mismo siglo. Muy discutido su crecimiento, para 1742 se calculaba en 98 000 individuos y 170 000 (la cifra oficial es de 112 926 personas) al terminar el siglo XVIII, para reducirse a 168 000 en 1811. De todas formas, ninguna ciudad tuvo la expansión y dinámica que la capital del reino: la ciudad de México registró un índice de crecimiento de 71.4% entre 1742 y 1811, mientras que la población novohispana aumentó menos de 1 por ciento (Scardaville, 2004: 236). En el Bajío o en Querétaro, como en muchas ciudades del reino, el crecimiento parece más acelerado entre 1630 y 1746. En Puebla, su evolución secular estuvo marcada por una recuperación que, de todas formas, no alcanzará a superar las cifras del siglo XVII. Las cifras disponibles y aceptadas muestran que la población de la ciudad de Puebla en 1646 se calculaba en 30 000 habitantes, hacia 1678 contaba con aproximadamente 69 800, cantidad enorme, prácticamente similar a la registrada para la ciudad de México en las mismas fechas.

Guanajuato, después de su crecimiento inicial en el siglo XVI, sufrió un estancamiento durante el XVII, debido a la caída de la producción minera, pues si en 1580 era una de las ciudades más importantes de Hispanoamérica, para 1630 ya no fue así, mientras Zacatecas, por su parte, iniciaba el 1600 con 1 000 habitantes y 300 vecinos —es decir españoles— registrados para 1612, con un población flotante de 200 personas, 800 esclavos y 1 500 indios. Pero tan temprano como 1629, la peste golpeó a la ciudad con una grave epidemia que se repitió en 1633, asociada a crisis de subsistencias, matando importantes contingentes de trabajadores. En el propio norte, fue Durango la ciudad que presentó un importante crecimiento: de 30 habitantes a 400 (50 vecinos), pero que vio decrecer su importancia —e incluso fue marginada— frente al auge minero de Parral después de 1632.

En el occidente, Guadalajara fue sin discusión el centro organizador de la vida y la economía y uno de los centros urbanos más dinámicos del siglo XVII, posiblemente ligado al crecimiento de Zacatecas. La propia audiencia registraba ya entre 1580 y 1630 un crecimiento absoluto no desestimable de 2.4%, que en número de vecinos representó un ascenso de 1 099 repartidos en 14 centros, a 2 700 en nueve centros. El número de poblados era, respectivamente, de 21 y 32. Proporcionalmente la ciudad creció de 150 vecinos a 600 —o 600 vecinos españoles y aproximadamente 3 000 indios en las zonas aledañas— entre ambos años, lo cual significaba un índice porcentual de crecimiento de 4 por ciento. De hecho, era el crecimiento más elevado en relación con el de los otros centros de la Audiencia y el virreinato. Las cifras sobre su crecimiento confirman una expansión permanente. Si para 1600-1604 la media quinquenal de bautismos era de 45 personas, para 1695-1699 había subido a 295.

Antequera de Oaxaca y Mérida, Yucatán, sobresalían con una indiscutible primacía urbana en sus regiones. Antequera presentó una evolución más

bien lenta, pues su tasa de crecimiento anual apenas fue de 1.04% entre 1621 y 1660. Hacia mediados del siglo XVII registraba una población de 3 000 personas y para 1700 la población se aproximaba a los 6 000 habitantes. Mérida, por su parte, para 1688 reunía una población entre indígenas y vecinos que se estimaba entre 8 000 y 10 000 individuos, es decir, más del doble de los que albergaba un siglo antes.

En el cuadro 3.1 se da una idea del ritmo de crecimiento de varias ciudades importantes del reino durante el siglo XVIII.

Cuadro 3.1. Tasas de crecimiento medio anual de diversas ciudades novohispanas durante el siglo XVIII

Años	*Tasa de crecimiento*
Antequera	
1700-1704 - 1764-1768	1.01
1764-1768 - 1786-1800	0.08
1700-1800	0.70
Guadalajara	
1738-1777	2.64
1777-1793	1.53
1793-1803	2.08
1738-1803	2.28
Guanajuato	
1743-1754	1.71
1754-1793	1.56
1793-1803	2.48
1754-1803	1.75
Querétaro	
1746-1777	0.47
1777-1803	1.21
1793-1803	0.52
1743-1803	0.81
Valladolid	
1760-1776	2.91
1776-1793	0.62
1760-1803	0.95
Puebla	
1746-1777	0.35
1777-1791	0.09
1746-1791	0.27

Fuente: Rabell, 2001, p. 73.

Puebla, en el siglo XVIII, verá decrecer su número de habitantes como lo hizo su economía. Hacia 1746 su población se estimaba en 50 366 habitantes y para 1777 se mencionan 47 295, aunque nuevos cálculos apuntan a 53 798 personas; mientras la población del Bajío y Valladolid seguirán creciendo hasta alcanzar en algunos momentos tasas de más de 2 puntos porcentuales. En ambos casos el crecimiento minero de Guanajuato tuvo mucho que ver en este ritmo. Por su parte, Antequera había aumentado tres veces más su población, pues en números absolutos llegaba a 19 305 personas, aunque apenas significó un crecimiento de 1.15% entre 1660 y 1777, tasa que sin duda no es alta. En cambio, en 100 años Mérida había triplicado su población y era una de las ciudades más populosas del reino y la principal de la región, a la vez que Campeche crecía rápidamente y para ese mismo año mantenía una población de 16 940. Este crecimiento constante posiblemente es comparable con el que ocurrió en el Bajío y en el occidente en el mismo siglo. Para 1810 la localización urbana, como se muestra en el mapa 3.1, había quedado configurada con base en una fuerte presencia de ciudades y pueblos en

Mapa 3.1. Centros urbanos en Nueva España, 1810

Fuente: elaborado a partir de las cifras de Navarro y Noriega (1851).

el centro-sur del reino; mientras el norte, disperso y extendido por un inmenso espacio, era definidamente minero y agroganadero.

En general se observa que la recuperación demográfica de la población indígena y el aumento del mestizaje en los pueblos a partir de 1650 —acentuados en el siglo XVIII— alteraron profundamente la constitución de la propiedad agraria, ya que los pueblos retenían a la mayor parte de su población y su crecimiento terminó por presionar a la hacienda. La movilidad de la fuerza de trabajo no estaba restringida por la servidumbre, dado que los indígenas de los pueblos mantenían una movilidad y libertad fuera del alcance de la hacienda, como tampoco se vio limitada por los obstáculos impuestos por instituciones urbanas como los gremios, por lo que la migración fue permanente y el trabajo, sobre todo en el área de los servicios, una alternativa siempre presente.

3. Actividades económicas y especialización productiva

Las ciudades y los pueblos muestran movimientos dotados de ciclos propios, determinados tanto por los ciclos de la economía minera como por coyunturas del mercado internacional. Desde el siglo XVI, en la Nueva España asistimos a una trama urbana cuya especialización económica estuvo bien definida. Con la ciudad de México a la cabeza, hubo villas y ciudades mayores como Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Puebla, Guadalajara y Valladolid que organizaban la producción y se constituían en motores de sus regiones distribuyendo bienes y servicios sobre su área de influencia desde el propio siglo XVI, aunque ésta se consolidó y expandió durante el XVII y el XVIII. Aquí llegaban los bienes producidos en su *hinterland* para luego ser distribuidos en el mercado interno, constituyéndose, a su vez, en centros consumidores de los bienes manufacturados que llegaban de Europa y Asia a través de Veracruz, Acapulco y México, el gran centro redistribuidor. Hubo pueblos y ciudades que fungieron como centros de abastecimiento de fuerza de trabajo para el entorno agrario, de producción de bienes manufacturados como textiles de la más diversa calidad e, incluso, como parte de la arriería.

En términos económicos, las ciudades y pueblos funcionaron de acuerdo con su especialización productiva regional, por ello son visibles ciudades mineras (Guanajuato, Zacatecas, San Luis), portuarias (Veracruz y Acapulco) o manufactureras (Puebla, Tlaxcala y Querétaro), o alguna ciudad eclesiástica como Valladolid, importante por el crédito. Junto a éstas se incorporaron ciudades que se desarrollaron como producto de un crecimiento demográfico y económico regional que el siglo XVIII impuso sobre los esquemas precedentes, como fue el caso de Guadalajara, o portuarias, como Veracruz, que desde el princi-

pio dominaron en el golfo y en el intercambio exterior. Acapulco y San Blas conocerán su reactivación después de 1774 con la liberalización del comercio.

Para el Bajío hay una clara impresión de que desde el siglo XVII se estaba produciendo una intensa multiplicación de pueblos y ciudades, para entonces receptores importantes de una población que buscaba empleo y mejores condiciones de vida dentro de la ciudad. Ésta se expandía al compás del crecimiento de las actividades comerciales, mineras y manufactureras, mientras los pueblos de indios, haciendas y ranchos llegaban al límite físico para albergar nuevas generaciones de campesinos, peones y arrendatarios, dado el crecimiento demográfico natural. Querétaro y Zamora, que además de Guanajuato eran las otras ciudades mayores del Bajío, se localizaban en las dos entradas geográficas de la región, precisamente como sus "puertas del comercio".

Hacia el centro-sur, desde el mismo siglo XVI, Puebla y sus territorios dependientes (Atlixco, Cholula, Huejotzingo, Tepeaca) llegaron a constituir el centro agrícola más importante del virreinato. Tejidos y harina fueron los productos que guiaron la economía poblana. Los primeros tuvieron un amplio radio de circulación en el mercado interno; los segundos se exportaron a segmentos del Imperio que sobrepasaron el reino. En Atlixco aparecen desde muy temprano las primeras huertas de vid y de árboles frutales. El trigo que se recogía en ese valle y en otras zonas dependientes de Puebla llegaba regularmente al mercado de la ciudad de México, y esporádicamente cubría las necesidades de centros mineros recién fundados.

Puebla y su zona agrícola dependiente abastecían de harinas y bizcochos a mercados tan alejados como La Habana y Maracaibo. Es por ello que durante el siglo XVI los primeros molinos y arados iban a encontrarse operando en esta zona, la primera que desarrolla una agricultura comercial en Nueva España. Aparecieron también gremios para trabajar la lana y el algodón. Parece seguro que después de 1630 los obrajes de Puebla y Tlaxcala (como los de México y Texcoco), y en general la industria textil de estos centros, tuvo una línea descendente en su evolución. El hecho de su aparición tardía se explica por la expansión del algodón que se produjo precisamente en la segunda mitad del siglo XVIII, así como por un movimiento de fortalecimiento del orden gremial en ese sector dependiente del comerciante, aunque el tejido del algodón también quedó en manos de las comunidades indígenas. Las condiciones de deterioro provocaron que el campesino en las zonas rurales compartiera el trabajo agrícola con el tejido para compensar la caída, y los pobladores urbanos y del campo se dedicaran al hilado y tejido para evitar la desocupación. Por ello las informaciones insisten en registrar en las ciudades cientos de "trapicheros" o tejedores domésticos que se dedicaban a la elaboración de géneros ordinarios.

Por su parte, Antequera había venido evolucionando hacia una ciudad patrimonial esencialmente administrativa, ya que a lo largo y ancho de la pro-

vincia se distribuyeron los miembros de la Iglesia, propietarios y oficiales, y fue justamente allí donde radicó el mayor número de españoles asentados en el Valle. Pero al contrario de lo que sucedió en muchas ciudades coloniales del reino, los españoles peninsulares mostraron poco interés en la adquisición de tierras y no formaron parte de los grupos de profesionales o artesanos. Ellos, en su gran mayoría, formaron parte del grupo de comerciantes ligados al exterior de su espacio, en general a Puebla o la ciudad de México, y casi nunca invirtieron su capital en la compra de grandes extensiones de tierras. El dominio de Antequera muestra que la cohesión de los grupos y sus intereses fue claramente compartido, y que las rivalidades regionales o subregionales no se dieron como en otras regiones. La red urbana de articulación no tuvo la penetración de otros centros, porque la efectividad de la red de pueblos indios suplió eficientemente esta interconexión. En lo económico Antequera no fue una ciudad autónoma, se movió más bien de acuerdo con la dinámica de Puebla, el gran centro articulador del sur, además de la ciudad de México y Veracruz.

Las ciudades yucatecas, por su parte, se mantenían en continuo contacto e intercambio con los pueblos indígenas, de donde sus habitantes no sólo llegaban a trabajar en las casas o en los oficios requeridos por las necesidades de una población en crecimiento, sino que a la vez que conservaban su identidad, participaban del intercambio y de las actividades productivas para el mercado y su autoabastecimiento. Las ciudades y pueblos yucatecos vivían de la producción compulsiva de mantas y cera, organizada mediante una vasta red comercial que encontró en el mercado minero su mejor espacio de realización. La plata impulsó y organizó espacios y complejos económicos aparentemente lejanos, pero más integrados de lo que sus grandes extensiones nos hacen pensar. Yucatán y Zacatecas, por ejemplo, tenían una conexión fundamental en el cambio de mercancías por plata, sin que esto niegue la existencia de una dinámica comercial regional y de subsistencia.

El papel económico de los pueblos giró en torno a la organización del trabajo doméstico. No tuvieron una compleja división de oficios y de ocupaciones ni fueron asiento de las élites locales, que comúnmente se ubicaron en las ciudades cabeceras del virreinato y las audiencias; en cambio, se adaptaron muy rápido a un dinámico sistema de movilidad social incorporando gente de otras razas y condición social. Siempre en el siglo XVIII, la predominancia del pueblo, que concentró más de 60% de la población, fue el factor que cambió el equilibrio y movilidad de la fuerza de trabajo hacia las ciudades, villas o pueblos más grandes a lo largo de su historia, y sin duda, de la propiedad agraria. Por otra parte, son justamente los pueblos los que otorgarán sentido a la expansión urbana de las ciudades y villas, tanto en la oferta de bienes alimenticios como en el consumo de bienes originados sobre todo en la esfera del repartimiento, tianguis semanales y tiendas mestizas. La producción artesanal, aunque no la podamos cuantificar, fue importante, pues

muchas veces integraba cofradías, comerciantes e individuos en función de la demanda urbana y regional. De todas formas, el germen de la urbanización posterior también estuvo en estos pueblos, dentro de sus límites.

4. Las instituciones y la economía de las ciudades. La demanda de productos alimenticios: trigo, maíz, carne y cacao. El problema de los precios. La alimentación

Es posible afirmar que desde fines del siglo XVI la economía de la ciudad estuvo dirigida por tres sectores: el mercantil, la burocracia y la Iglesia. En la ciudad de México, un cada vez más fortalecido sector de comerciantes logró organizarse en torno al Consulado de Comerciantes que dirigió el comercio dentro y fuera del reino, por medio de extensas redes mercantiles. Ibarra (2000), Hausberger y Del Valle (1997), han mostrado las intrincadas y complejas relaciones comerciales e institucionales del Consulado. Otorgó créditos para financiar la producción minera y sin duda patrocinó la producción agraria de exportación, y por si esto fuera poco, fue el nexo que articuló las economías locales y su injerencia política.

El segundo sector, el de los funcionarios, regidores, capitulares o la burocracia del reino, se caracterizaba por sus posesiones. De manera particular, los propios miembros del cabildo tenían importantes inversiones en la ciudad, como lo muestra el ejemplo de la renta desglosada en el cuadro 3.2 para mediados del siglo XVII.

El ayuntamiento generó una renta que si bien no tuvo un papel importante en la inversión o en el mercado crediticio, en cambio produjo una derrama importante mediante el gasto corriente a funcionarios o en el financiamiento de obras necesarias para la ciudad.

Por su parte, la Iglesia cumplió un papel determinante en la vida urbana colonial (y rural), como origen y base de la oferta de capital, pues de sus arcas salieron grandes cantidades de dinero en calidad de crédito o préstamos a instituciones y a individuos. Fue muy visible su rápido enriquecimiento, pues ya en 1599 los contemporáneos decían que "la mitad" de Nueva España estaba en poder de frailes y jesuitas. A lo largo del tiempo, sus ingresos incluían no sólo el diezmo para los seculares, sino también las cuotas cobradas por concepto de servicios de bodas o bautismos. Además, se sumaba a lo anterior, según afirma Arnold Bauer (1995), los legados, donaciones, casas, esclavos, réditos por los préstamos y obras pías, más la extensa red de capellanías y censos con los cuales la élite colonial gravaba sus propiedades para garantizar dotes para una hija en el convento, misas o aniversarios. En Guadalajara, según Tomás Calvo (1992), por citar un ejemplo para la segunda mitad del siglo XVII, la Iglesia tenía en sus manos entre las dos terceras y dos

Cuadro 3.2. Patrimonio e inversiones de los capitulares de la ciudad de México

	Patrimonio	*Inversiones (porcentaje)*
Inversión en oficios del cabildo	286 380	18.67
En otros oficios	91 000	6.57
Casas	304 010	22.03
Haciendas de labor	67 700	4.89
Ganado	10 000	0.72
Industria	120 000	8.67
Esclavos	28 780	1.88
Tratos y contratos	121 900	8.8
Reales	37 000	2.67
Plata y joyas	20 142	1.19
Ajuar y menaje	38 120	21.35
Caballeriza	15 910	2.35
Deudas a favor y censos	285 146	20.6
Varios	4 000	0.19
Deudas y censos en contra	467 284	33.76

Fuente: Peña, 1983, p. 153.

cuartas partes de todo lo edificado. El origen de la renta se encontraba en hipotecas, especialmente gravadas sobre casas, tiendas y haciendas. Así, es claro que el monto de más de 10 millones de pesos que significó, según Marichal (1999) y Von Wobeser (2003), la consolidación de vales reales en 1811, proporciona un valor aproximado de la riqueza real a la que llegó al final del periodo colonial. Sin duda fue una institución que cumplió el papel de "banquero" e intermediario, también consumió parte de la riqueza colonial y, por el destino de los créditos, fue en muchos casos rentista de tipo señorial.

Pero para sobrevivir la ciudad necesitaba los productos alimenticios y las materias primas del campo. Particularmente maíz, carne y harina de trigo que conformaron la parte fuerte de la dieta, mientras las legumbres y hortalizas o el pescado ocuparon un lugar más bien secundario, además de los productos que venían del exterior. Lo que se vendía en la plaza o *tianguis* semanal, o en las tiendas al menudeo o pulperías, se realizó mediante un intercambio en el que se usó de manera frecuente el trueque, los llamados tlacos o pilones, cacao y plata, dependiendo de las dimensiones de la transacción, pero que, en general, dependieron de un patrón monetario.

Así, un elemento importante de la economía de la ciudad fue el abasto, que funcionó regulado y dirigido por el ayuntamiento, pues la corporación municipal fue el organismo rector del abasto en el reino hasta bien entrado el siglo XVIII. La normatividad del ayuntamiento se manifestó en el control

de los precios y la disponibilidad de granos —maíz y trigo principalmente— para sus habitantes. Aunque en la práctica estas normas no implicaron un control absoluto de la especulación, sí resultaron de gran provecho para hacendados o propietarios miembros del cabildo o para sus parientes o allegados.

La autoridad de la ciudad fue la cabeza de un conjunto de relaciones económicas que funcionaron con sus requerimientos. Las relaciones personales de los productores rurales se subordinaron a la esfera de la política local. Dos instituciones se encargaron de regular el movimiento comercial de los alimentos: la alhóndiga y el pósito. La alhóndiga era un almacén público donde únicamente se podía vender al menudeo el maíz y la harina que llegaban a la ciudad sin intermediarios. En general las alhóndigas que funcionaron en la Nueva España lo hicieron de acuerdo con el modelo de la de la ciudad de México, construida en 1580. El pósito, en cambio, no fue sólo el lugar donde se vendían los granos y se regulaba el precio del maíz, sino el depósito de los capitales públicos y privados que financiaban el abasto.

Independientemente de las cifras de entrada, lo importante es señalar la tendencia general y las coyunturas. En el caso de la ciudad de México, por ejemplo, la primera ruptura crucial del abasto del maíz se produjo con la crisis de 1692. No se sabe qué sucedió en el largo lapso que va hasta mediados del siglo XVIII, pues sólo nos quedan los registros de sucesivas sequías ocurridas en 1713 y 1720. Hasta 1736 el abasto fue regular y sin contratiempos. A partir de entonces, la crisis demográfica causada por la epidemia del *matlazahuatl* desató la especulación con la consecuente subida de precios de ocho y 10 reales hasta 24 entre 1739 y 1741. Hasta 1777 los precios mantuvieron una tendencia a la estabilidad, con una tasa media de crecimiento prácticamente igual a cero. Las carestías estacionales hasta 1786 configuraron un movimiento de precios fluctuante, aunque después de aquel año la tendencia al alza se volvió constante, pero este movimiento sólo es una comprobación estadística, no repercutió en nada en la vida del poblador de la ciudad de fines del siglo, pues la migración, la pobreza y la desocupación ya estaban configuradas desde siglos atrás. Los cálculos de Ponzio (1998) muestran que a finales del siglo XVIII se podía comprar mayores cantidades de maíz que a principios del mismo siglo, a pesar del deterioro del salario.

Al contrario de lo ocurrido con el maíz, el ingreso de harina de trigo a la ciudad de México aumentó de manera permanente. Aun cuando existe un crecimiento constante hasta 1749, se podría calificar de extraordinario el abasto en este último año, pese a lo cual la crisis general de mediados de siglo derrumba su ingreso. Después de la caída de 1751 se recuperó, para volver a bajar durante los primeros años de la década de los sesenta. En 1767 el ingreso de "trigo en harina" subió para volver a caer 10 años después. Prácticamente toda la provisión de cereal estuvo destinada a la elaboración de pan.

El consumo per cápita de harina de trigo en la ciudad de México en 1791 fue de 348 libras anuales o 478 gramos diarios, es decir, casi medio kilo, lo que revela un consumo elevado de pan y tortilla de harina en la sociedad de entonces. En 1790 el consumo urbano de harina si no sustituía al maíz, lo complementaba, aunque posiblemente tengamos que asumir que el mayor consumo de harina pudo ser una característica que diferenció de manera clara la dieta del poblador urbano del rural, toda vez que el sector indígena de la ciudad no era el más numeroso. En general, se puede observar que si la tendencia del abasto de maíz se orientaba a la baja, en cambio el de la harina iba en crecimiento, lo cual sugiere un proceso de sustitución o simplemente de complemento. Hay que destacar que el trigo —durante el siglo XVII y la primera parte del XVIII, para citar el ejemplo de Guadalajara— fue un lujo reservado a los sectores privilegiados, pues costaba dos y medio veces más que el maíz y tres veces más que la carne de res.

La demanda de carne fue otro rasgo importante de la economía de las ciudades. El consumo per cápita de todo tipo de carnes en la última década del XVIII se calculaba en 314.4 gramos diarios, cantidad por encima de la atribuida por Humboldt, cuyo cómputo era de 285 gramos diarios. Cantidad que, por otra parte, debió aumentar si se acoge el principio expuesto por los contemporáneos de que la carne adquiere un peso de por lo menos el doble con los condimentos. En Guadalajara se calculaba que era de apenas 77 gramos y en casi toda Europa los 150 gramos se alcanzaron mucho después. Sobre la carne en ciudad de México, Enriqueta Quiroz (2004) pone énfasis en que hacia 1795 sólo el consumo per cápita de carne de res era de 76.6 gramos diarios, año de incremento y expansión de la demanda que en el año 1800 era de alrededor de 42 gramos, cantidades bajas que podrían atribuirse a registros menores proporcionados por la alhóndiga. Por otra parte, el consumo debió ser diferenciado entre ciudades, pues se sabe que en Puebla o Mérida, el consumo de carne de puerco ocupó un lugar privilegiado en la dieta de sus habitantes. A estas cifras hay que añadir la producción indígena de carne que entraba al mercado urbano y que es difícilmente cuantificable.

En términos de alimentación, dada la heterogeneidad social y étnica no se puede hablar de la formación de un sistema alimentario que pudiera caracterizar a los grupos sociales de la ciudad, pues hubo muchos comportamientos y se hizo un uso muy variado de los mismos elementos alimenticios, aunque evidentemente hubo productos generales como el maíz o la carne (independientemente del tipo) más que la harina, que fueron consumidos por todos los grupos. Es decir, se trata de llegar a una diferenciación en la variedad y, por supuesto, en la cantidad de productos que formaban la dieta, más allá del maíz y gran variedad de aves como el pavo o guajolote, que hasta ahora surge como la más importante contribución local frente a la carne y el trigo, ejes de la alimentación occidental. Es muy claro que en el lapso del

siglo XVI al XVIII el contrapunteo entre trigo y maíz reconoce cronologías de adaptación diferentes, frente a la carne que aparece con un impacto determinante desde el propio siglo XVI. Por último, la continua expansión de la frontera agraria en la Nueva España y un crecimiento moderado de la población, determinaron que el consumidor pudiera escoger tanto los cereales como la carne. Por lo demás, el sistema de latifundios y haciendas hizo posible el cultivo de cereales que necesitaban grandes superficies de tierra, para compensar la baja productividad porque no se contaba con abonos y, por supuesto, impulsó la cría de ganado vacuno y ovino. Entre los siglos XVII y XVIII el crecimiento de la demanda urbana fue el motor que empujó las zonas ganaderas del Bajío a las tierras del norte.

La relación entre crecimiento de la población y disponibilidad de recursos será el eje de la supervivencia social, aunque por la intensidad de la mortalidad por epidemias —fuera de ciertas coyunturas—, ésta nunca estuvo en cuestión. Es evidente que, de cualquier forma, lo que determinó la cantidad y calidad de la alimentación fue la abundante oferta de recursos disponibles y el nivel de ingreso, aunque sin duda, factores culturales como preferir el maíz a la harina de trigo, un tipo de carne sobre otro, pulque o aguardiente, pudieron influir para que el consumidor escogiera uno u otro producto. Posiblemente podamos resumir que el consumo del poblador urbano en general estuvo orientado por un perfil alimentario dominado por diversos tipos de carne, cereales, verduras y frutas. Aunque ninguna estimación cuantitativa permite medir el nivel de consumo de manera desagregada, se puede concluir, a partir de fuentes de carácter testimonial, que los habitantes de la ciudad consumían un variado tipo de frutas, verduras y bebidas.

En Mesoamérica la demanda de alimentos giró en torno al maíz, luego la carne y la harina, seguidos por el cacao y el pulque. La "mediana e ínfima plebe", "no tiene otros consumos que los del maíz, su chile, alguna panocha [piloncillo] y alguna carne de toro". Se decía que "no hay cosa más común que ver innumerables indios satisfacer su hambre con unas tortillas, un poco de sal y de chile" (Miño, 2001: 307). No hay duda de que era la expresión de una dieta de subsistencia y de pobreza, pero que fuera de lapsos excepcionales —como 1692 o 1784-1786— impidió que la población novohispana muriera de hambre. La correlación entre nutrición y mortalidad fue baja, como ha mostrado Enriqueta Quiroz (2004), y los bajos precios de la carne de res, aunados a la producción doméstica de otro tipo de carnes, permitieron descartar crisis de subsistencia en ese siglo.

Finalmente, la gran expansión económica mundial de la época intensificó la demanda de bienes importados, tanto de textiles finos europeos y asiáticos como de vinos y licores para los sectores altos —laicos y eclesiásticos— de la sociedad. Sin duda, la vivienda y la construcción, de acuerdo con el rango social y las nuevas condiciones físicas de América, desempeñaron

también un papel importante en la economía de las ciudades. Para dar una idea, la ciudad de México fue valuada —muebles, mercaderías y posesiones— en 1627 y 1637 en 20 y 50 millones de pesos, respectivamente.

5. Las ciudades como centros de consumo y redistribución: el "mercado interno compuesto"

Las articulaciones internas muestran el esquema de una economía que no fue cerrada, de *enclave*, es decir, dominada por el esquema centro minero, puerto de exportación y metrópoli. Se pueden reconocer mercados y circuitos mercantiles regionales, pero también es visible un esquema mercantil general dominado por la ciudad de México, que conformaron, en conjunto, un sistema que hemos denominado *mercado interno compuesto.*[1]

De manera convincente conocemos el papel que desempeñaron los grupos de comerciantes que actuaban en los mercados internacional e interno. Ahora se puede comprender perfectamente el papel de la élite mercantil de México y otras ciudades a finales del siglo XVI y gran parte del XVII. Se conoce también la expresión menuda de *pulpero*, tipo de comerciante que era visible en las ciudades. Y, por supuesto, se sabe del grupo de los grandes comerciantes y los grandes empresarios durante la última parte del periodo borbónico y sus redes económicas y sociales que descubren la intensa y extensa red de relaciones mercantiles, así como los instrumentos usados en la práctica comercial, todo lo cual, sin duda, fue una muestra de la expansión comercial europea.

Según Grosso y Garavaglia (1996), hay ejemplos concretos que muestran una importante red de circulación de productos locales con fuertes rasgos de integración, particularmente sobre la base de productos que fueron los ejes de este amplio movimiento producido en torno a núcleos urbanos que organizaron el comercio. Las series de alcabalas dibujan una red importante de participaciones mercantiles, hecho que denotaba una jerarquía urbana a lo largo y ancho del territorio. De manera clara aparece la ciudad de México como el centro de consumo más importante del reino, cuyo *hinterland* alcanzó todo el virreinato. De menor alcance fue la influencia de Puebla. Ibarra (2000) muestra e ilustra este dinámico movimiento en Guadalajara. Éste también es el caso de Oaxaca, Guanajuato y Durango y, añadiría, Valladolid hacia el occidente, San Luis Potosí hacia el oriente, Veracruz en el golfo y Mérida en el sureste. ¿Qué hacía posible el movimiento ampliado del comercio a corta y larga distancia? Sin duda dos factores principales: el permanente desarrollo de la arrie-

[1] Se ha denominado mercado interno compuesto a la coexistencia de un nivel regional de producción y circulación de bienes y otro, general, que funcionó casi siempre en los ámbitos colonial o internacional. Fueron complementarios, independientemente del nivel de monetización de la economía.

ría y un extendido uso de los instrumentos mercantiles como las libranzas, lo que posibilitó el funcionamiento seguro y eficiente de las transacciones, sobre todo en la segunda parte del siglo XVIII. Como puede presumirse, la plata como mercancía o como dinero y, consecuentemente, la circulación monetaria, reconoció diversos canales, grupos sociales y sectores económicos.

Es evidente el funcionamiento de mercados regionales y su participación en cada ciudad y su región con una o varias producciones dominantes. Guadalajara con diversos tipos de ganado; el norte con minas, lana y ganado ovino y ganado mayor; el sur con grana, mantas y algodón; el sureste con mantas, algodón y cera. El centro, por su parte, permanecía como abastecedor de maíz, harina y productos comestibles de rápida realización por la existencia del mercado consumidor más importante del mundo novohispano, la ciudad de México, que los articulaba y redistribuía, movimiento que incluía el segmento de importaciones. En este punto el azúcar del Marquesado del Valle, según Crespo (1988) y Sánchez Santiró (2001), va a dominar el mercado, si bien se levantan sembradíos en otras partes del reino, como Michoacán que exportaba a finales del siglo XVIII. Finalmente, este entramado niega la impresión de que ciudades y regiones como Mérida, Oaxaca o Guadalajara permanecieron desarticuladas de la red general. Había infinidad de veredas y caminos en estas regiones o en aquellas ligadas al camino real, que independientemente de la geografía y los costos, posibilitaron un intercambio constante, como lo muestra Suárez Argüello (1994). Por su parte, los centros mineros y los centros urbanos, como la mayoría de los pueblos indígenas, fueron el destino principal de este comercio a lo largo y ancho del reino, y en este movimiento iban mezclados los flujos mercantiles generados por ese amplio porcentaje de población indígena inserta en los circuitos mercantiles. Por otra parte, es cierto también que el comportamiento de los mercados variaba de acuerdo con el producto: uno era el de los artículos de importación, como tejidos finos o cacao; otro era el de la exportación, como la grana o la plata, y otro el de los productos que servían de insumo o alimento en las propias regiones productoras.

6. El empleo urbano: el artesanado formal y las corporaciones tardías. El trabajo en las ciudades

6.1. *La estructura general del empleo*

En el primer siglo de conquista, la ciudad española dependió de un extendido e intensivo trabajo coactivo de una población indígena en franca decadencia, que fue empleada, de acuerdo con Gibson (1977), para la construcción de las nuevas urbes, iglesias, obras hidráulicas y el mantenimiento y conser-

vación de acueductos, canales, calles y calzadas. Pero la población indígena también fue la encargada de mantener a la población española, mediante la oferta de productos alimenticios y materias primas para las manufacturas de ropa y tejidos originados en la esfera del tributo. En ciudades como la de México también fue importante el trabajo esclavo hasta la recuperación demográfica posterior a 1650. Pero en general, durante esta época, fue el uso intensivo del trabajo indígena la característica dominante en todas las actividades productivas.

Por ejemplo, casi al final del periodo colonial (en 1790), la ciudad de México revela a grandes rasgos la estructura del empleo de la ciudad: comerciantes, cirujanos, barberos y profesionistas "universitarios", que destacan en los primeros grupos, pero muy lejos del número de clérigos, monjas y gente ligada a la Iglesia. En la parte baja de la estructura, artesanos y jornaleros son los sectores más visibles. Repartidos en estos últimos grupos debió permanecer esa gran parte de tributarios, socialmente compuesta por indios, mulatos o castas sujetas a gravamen. El censo contabiliza 104 765, por lo que la cifra de 112 926 resulta del agregado "individuos que habitan los conventos y colegios". De la primera cifra, el cómputo total de ocupados era de 38 520, compuestos por la población de 17 a 60 años, de un total de 69 167. El sector eclesiástico registraba 12.8% de la población de 17 a 60 años; los profesionistas 2.8% y 40% lo conformaba el resto de labradores, comerciantes, artesanos, jornaleros y tributarios. De todas formas, las categorías impuestas tienen que ver con una población mayoritariamente de "europeos" y "españoles". De los primeros se registraban 2 335 y de los segundos, casi la mayoría del total de la población, 50 371 (48.1 por ciento); mientras que los indios habitantes de la ciudad eran 25 603 (24.4 por ciento), cifra nada despreciable para borrar la idea de una ciudad segmentada y dividida. Mulatos y otras castas registraban en total 26 451 habitantes (25.2 por ciento).

Las ciudades menores guardaban una estructura similar en el empleo. En Querétaro, por ejemplo, destacaban doctores y boticarios; abogados y escribanos; agrimensores y maestros, así como los tan afamados obrajeros. Aunque era alto el empleo de los residentes queretanos en la burocracia, artes y agricultura, las principales ocupaciones se concentraban en los textiles y la confección de ropa, como era de esperarse en una ciudad manufacturera por excelencia. Hacia el otro lado del reino, en Antequera, una ciudad con características diferentes a la anterior, la estructura del empleo no varió. La élite estaba dedicada al comercio, a la burocracia, a la Iglesia y unos pocos eran grandes propietarios de haciendas. Los profesionales medios no fueron muy numerosos, sobresalen curas, médicos, abogados, burócratas, maestros, escribanos, etc. Entre los artesanos destacan los de "alta posición" (barberos, boticarios, doradores, pintores, plateros, etc.), así como los pequeños propietarios, mientras que los más numerosos eran los grupos o sectores bajos que aparecen concen-

trados en torno a la tejeduría, carpintería y herrería. Muchos eran torneros, sombrereros, sastres y zapateros. En total sumaban unos 3 804 trabajadores.

6.2. *Los gremios*

Con la fundación de las ciudades y los pueblos hizo su aparición una de las figuras más familiares en la vida urbana, el artesano, encargado de producir un conjunto de bienes que demandaban los habitantes: herreros, sastres, plateros, tejedores, veleros, etc., aparecieron en el mudo hispanoamericano como una continuación de lo que existía en la Península Ibérica. En España y Portugal el artesanado urbano era visible y su importancia seguía el camino trazado en Francia, Inglaterra, Italia y otros países. Los gremios, como sabemos, fueron instituciones de tipo económico que funcionaron mediante reglas para la producción y venta de artículos. El ordenamiento relacionado con el reclutamiento, adiestramiento (enseñanza) y promoción, así como salarios y condiciones de trabajo fueron controlados por el gremio, dejando a la cofradía su parte espiritual, las actividades relativas a las festividades religiosas y los beneficios sociales.

A lo largo del siglo XVI, a la par que se formaban y expandían los oficios, apareció un conjunto de ordenanzas que los dotó de un estatuto que puso al margen las artes y habilidades de migrantes y trabajadores marginales, que a la postre destruirían la coherencia y estructura cerrada gremial. Mientras tanto, los gremios organizaban cofradías y participaban de manera activa en la vida religiosa y espiritual de las ciudades, y con el tiempo, la expansión del mestizaje permitió que la estructura cerrada se abriera a estos nuevos grupos de “castas”. Con el tiempo, fue el comerciante quien patrocinó la producción artesanal y la subordinó a su esfera de acción, aunque no hay que olvidar que el gremio fue, finalmente, una institución que proporcionó jerarquía social y un instrumento para organizar la economía y el trabajo de las ciudades.

Con las huestes se trasladaron también artesanos en busca de porvenir. Al parecer los más numerosos fueron los sastres y los zapateros, seguidos por los herreros, el grupo más importante de los trabajadores del hierro. Pero con la fundación de ciudades, su construcción demandaba nuevos brazos, y los registros confirman que hacia mediados del siglo XVI las actividades de construcción estaban en auge. Son visibles, desde principios de la Colonia, los grupos de plateros, barberos, arrieros y boticarios. Había desde cereros y expertos en artillería hasta encuadernadores. En 1789 se registraron en México 18 624 artesanos, reunidos en 41 gremios que representaban 14.3% de la población urbana. Es claro, como muestra Castro Gutiérrez (1986), que la fuerza de la actividad gremial se observó más en la capital virreinal o en las ciudades grandes. En las medianas o pequeñas, con contadas excepciones se

llegó a la formación de gremios con sus ordenanzas y la elección de autoridades y veedores. Ciudades importantes que tuvieron un amplio sector artesanal fueron México, Puebla, Querétaro, San Miguel, Guadalajara, Oaxaca, Tlaxcala y sus numerosos pueblos, pero hubo otras capitales y ciudades menores donde su artesanado fue más bien débil e informal. La existencia del gremio y su funcionamiento varió de acuerdo con las características sociales de las urbes, siendo éstas básicamente multiétnicas, el gremio y la corporación tradicional no encontraron un óptimo campo de expansión.

6.3. *El trabajo libre, endeudado y esclavo*

Además del trabajo corporativo, florecía cada vez más un extenso mercado de trabajo libre, aunque casi siempre endeudado, sobre todo en obrajes y panaderías. Otra vez la ciudad de México puede servir de modelo, guardando los límites y proporciones de lo que ocurrió en otras ciudades del continente. En 1753, por ejemplo, sabemos que la mayoría de la población masculina estaba empleada en los almacenes y tiendas mercantiles, se trataba de los peninsulares y buena parte de los criollos, mientras que entre castizos, mestizos y mulatos, la ocupación dominante fue el trabajo artesanal, aunque en el caso de los indios fue el trabajo agrícola y en el de los negros el servicio doméstico. En el caso de las mujeres la ocupación principal fue el trabajo doméstico, aunque una proporción alta de españolas y castizas estaban vinculadas al trabajo textil.

El trabajo libre manufacturero alcanzó cifras importantes al terminar el siglo XVIII, pues en la ciudad de México rondaría las 20 000 personas. Es decir, de los poco más de 38 000 ocupados, más de la mitad se encargaba de producir artículos manufacturados. En este extenso y complejo sector laboral destacó con mucho la manufactura estatal del tabaco, en el que adquirió importancia la fuerza de trabajo femenina. La población trabajadora de la ciudad entre 1794 y 1811 aún aparece adscrita a los gremios en un porcentaje tan alto como 40%, mientras que 43% se ocupaba en trabajo doméstico, domiciliario y como operarios de unidades productivas manufactureras. En cifras relativas, estos porcentajes significaban un crecimiento importante en relación con lo que ocurrió a mediados del siglo XVIII. Sin embargo, era claro que el trabajo gremial había descendido, pues para 1753 se calculaba en 7 600 artesanos, cifra que significaba 68.6% de los trabajadores industriales en su conjunto. Posiblemente la migración jugó un papel importante para esta variación. Sin duda, en torno a las fábricas de tabaco de México, Querétaro, Orizaba, Guadalajara, Puebla y Oaxaca se constituyó el mayor contingente laboral con cerca de 12 000 trabajadores.

Las dos ciudades manufactureras por excelencia fueron Querétaro y Puebla. En la primera, la mayor parte estaba concentrada en la rama del hilado

y del tejido y en la confección de ropa, y al trabajo dedicado a la curtiduría. Aparecen también carpinteros, herreros, veleros, jaboneros, arrieros, plateros, tratantes, tenderos, etc., que dieron a la ciudad una fisonomía acabadamente urbana. En Puebla, en cambio, sobresalía un amplio sector de tejedores, sin contar con una buena cantidad de indígenas y mujeres dedicadas a actividades textiles que, según cálculos seguros, bien pudieron sobrepasar las 9 300 personas, pero que pudieron llegar a 20 000.

La recuperación de la población indígena a partir de 1650 trajo consigo la expansión de la organización artesanal *informal,* constituida por el trabajo doméstico, fuera del gremio, y que llegó a conformar el trabajo a domicilio (*putting-out system*), en el cual fue el comerciante habilitador el eje del sistema. Es evidente la expansión de tejedores domésticos tanto en los sectores de la lana como en el del algodón, que de manera independiente o articulados por el capital comercial pululan por el reino, y son visibles particularmente en centros como Puebla, Tlaxcala, Texcoco, Villa Alta, Guadalajara, Tepeaca, Querétaro, Acámbaro, entre otros.

Las ciudades mantuvieron también trabajadores negros esclavos, introducidos en su gran mayoría durante los primeros siglos de colonización, como producto de la demanda de fuerza de trabajo ante la caída de la población indígena y la prohibición de los servicios personales de los indios. A este tipo de trabajo se añadía el demandado por los maestros artesanos como albañiles, carpinteros, herreros, zapateros, sastres, etc. Por supuesto, la construcción de edificios y la ampliación de la ciudad, y casi siempre las necesidades de reconstrucción después de terremotos o inundaciones demandaron fuerza de trabajo esclava o libre numerosa. Era importante el trabajo de los negros urbanos en los conventos y los monasterios, así como en los edificios públicos como porteros, barrenderos y cocineros. Estaban en los saladeros, mataderos o en las carnicerías. El negro libre o esclavo de la ciudades tenía una fuerte presencia en México en el siglo XVII. Se hablaba de un importante contingente de población africana en Puebla, Veracruz o Zacatecas y mantuvieron en vilo a la capital a principios de ese mismo siglo.

7. La ciudad frente a la crisis de la economía: las crisis de subsistencia y su impacto en la vida urbana. La migración a las ciudades y la desocupación: léperos, vagos y marginados

El mundo del poblador de aquel tiempo no estaba libre de calamidades. Pestes y hambrunas provocadas por malas cosechas, de fuerza variable e impactos regionales, asolaron las ciudades y el campo, pero sobre todo a la población indígena que fue la que sufrió las consecuencias más inmediatas. Las

ciudades fueron, según Sempat Assadourian (1982), el termómetro de lo que ocurría en el campo. En ellas confluyeron los indígenas de los pueblos o mestizos que se ocupaban en el trabajo de hilado y tejido, sin tierra o sin medios de subsistencia, o simplemente por la pérdida de sus cosechas, para emplearse en la diversa gama de servicios que ofrecía el mundo urbano.

Desde fines del siglo XVII ya no se podía ocultar la extensión de la pobreza. Ya entonces Sigüenza menciona la existencia "de tanta variedad de vulgo" o "un pueblo tan mal compuesto" de negros, mulatos, mestizos y "otros y estos y los indios y algunos españoles perdidos" que conformaron el elemento dinámico de toda "plebe". Se afirmaba más tarde que "esta gente se aumenta y adelanta cada día". Mucho antes, la crisis textil poblana, agudizada a partir de la prohibición del comercio entre las colonias hacia 1630, mostraba sus efectos en la desocupación y la aparición de este vulgo desarraigado.

Todo indica que para mediados del siglo XVIII se había producido una visible concentración de la riqueza. La gran mayoría de la gente estaba en condiciones de pobreza. Esta vieja constatación de viajeros y hombres de la época ahora ha sido cuantificada y explicada: la razón —dice TePaske (1985)— fue el alza de los precios de los comestibles y un estancamiento en los salarios, lo que se tradujo en un deterioro continuo de las condiciones de vida. Frente a una situación crítica, los pobres de la ciudad de México, el caso mejor estudiado, hicieron uso de comportamientos basados en redes sociales informales, sobre todo a partir del hogar, que fue el que desempeñó el papel fundamental frente a una situación de desempleo. Se redujo al máximo el número de dependientes, particularmente niños y sirvientes, y se aumentó el número de trabajadores productivos, recurso social y económico que al parecer jugó un importante papel en la supervivencia de trabajadores, artesanos y asalariados de la ciudad frente a un marco de opulencia de las élites y el crecimiento y modernización de su infraestructura.

Humboldt afirmaba que en el México de 1800 hormigueaban entre 20 000 y 30 000 zaragates y guachinangos, "que pasaban la noche a la inclemencia, y por el día se tienden al sol, desnudos y envueltos en una manta de franela". Eran indios y mestizos, las "heces del pueblo" que tenían mucho parecido con los "lazarones" de Nápoles. De los pobres de la ciudad de México, los zaragates casi nunca poseían más de dos o tres reales. En esta compleja caracterización del pobre, del artesano y del desempleado, la pertenencia étnica se fue perdiendo. En cualquier caso era claro, sobre todo en México, que a mayor riqueza correspondía un mayor número de pobres: fue una ecuación que por los menos daba por válida el sabio alemán.

Los pobres del campo arribaban a las ciudades, pero aquí les esperaban las epidemias. Y los indígenas en particular fueron presa fácil de ellas. La epidemia del *matlazahuatl* de 1736 tuvo consecuencias parecidas a las de

1576-1581. Algunas estimaciones sugieren que una tercera parte de la población del reino pereció. Sólo en la ciudad de México cobró 60 000 víctimas y aproximadamente 200 000 en todo el reino. No habrá más tarde epidemia similar, pero el tifo y la viruela estuvieron presentes. En 1761 el tifo apareció en la ciudad de México y en la "mayoría de los pueblos y villas, cercanas y distantes". Sólo en la ciudad se calculaba en 25 000 los muertos entre septiembre de 1761 y diciembre de 1772. Con las epidemias se extendía la pobreza. Miles de muertos quedaron sin identificar y muchos eran encontrados en los hospitales, los panteones y hasta en la calle. Pocos años después, en 1779, un brote de viruela quitó la quietud de la ciudad y aparecieron por todos los rumbos de ésta mendigos y pobres que pedían alimentos y medicinas. La pobreza de la gente hacía más desgraciada la enfermedad.

Desarticulación, mezcla y movilidad no fueron exclusivas del siglo XVIII. Este siglo revela la continuación y desarrollo de esa figura ya presente en el XVII y que sería clave en la ciudad de México: el lépero. Los cronistas de aquel tiempo, como Ajofrín en 1763, agudamente recogían la disparidad y contradicción del desarrollo económico novohispano: "De suerte que en esta ciudad, se ven dos extremos diametralmente opuestos: mucha riqueza y máxima pobreza; muchas galas y suma desnudez".

El trabajador de la ciudad reaccionó como pudo ante el desempleo y las crisis. Por ejemplo, según Scardaville, prácticamente no existían los hogares de personas solas (unipersonales); los hogares entre 1753 y 1811 se hicieron más grandes dada la incorporación de parientes o inquilinos no emparentados que llegaban del campo a la ciudad, a pesar de que el número de hijos de una familia se reducía. Se podía constatar que "los pobres urbanos aumentaron el número de niños" y de sirvientes, como paradoja, a pesar de los costos que su manutención implicaba. Si bien durante los siglos XVI y XVII los hogares indígenas se habían reducido, en 1811 "eran los más grandes y complejos" (Scardaville, 2004: 259). Es claro que los pobres no preferían vivir en cuartos y jacales repletos de parientes, amigos, compañeros de trabajo y otros individuos, pero tales arreglos hacían posible enfrentar crisis económicas que de otra manera los habría botado a la miseria y la indigencia. Y esto tiene un principio básico, el trabajo incorporado de niños y parientes arrimados atraía mayores ingresos, lo que permitía el empleo de sirvientes.

Con una sociedad con baja presencia de población indígena —dependiendo del territorio—, una economía regulada y una fuerte organización corporativa, dueña de diversos mecanismos de solidaridad y, sobre todo, una Iglesia que subsidiaba en las ciudades la habitación e impedía que el alza de precios en el maíz impactara de manera frontal la economía de los pobres, el mundo económico de las ciudades pudo funcionar sin mayores sobresaltos, aunque al finalizar el siglo XVIII puede constatarse una cada vez mayor presencia de sectores sociales desempleados.

Conclusiones

Con la ciudad vinieron —y a partir de ella se expandieron— nuevas tecnologías de influencia directa en la construcción, la producción textil y la alimentación. Además, los centros urbanos tuvieron un impacto general, incorporando espacios hasta entonces desconocidos o desintegrados por medio del mercado y la circulación de productos de consumo inmediato. Las ciudades fueron, finalmente, el centro organizador de la empresa agraria y minera. La gente de las ciudades y de los pueblos tuvo acceso a un conjunto diferenciado de bienes alimenticios, lo que los hizo atractivos para la gente que huía de las hambrunas o buscaba empleo, además de disponer de artículos importados y servicios. Complementariamente fueron los centros de actividades profesionales, comerciales, artesanales y, sobre todo, un enorme mercado para el consumo de bienes originados por las actividades religiosas.

Por otra parte, ciudades y pueblos fueron la base de un mercado consumidor de la producción agraria regional, el centro distribuidor de bienes producidos dentro del espacio o producto del comercio exterior, pero sobre todo, impulsaron una relación campo-ciudad presidida por el acceso más que por la división, lo que, por otra parte, explica la migración y movilidad de la población, sus hábitos alimenticios y sus estrategias de supervivencia. Por último, estos núcleos urbanos y semiurbanos crearon un marco institucional inédito que posibilitó el funcionamiento de la vida económica, política y social y que fue la base de nuevos estilos de vida y consumo hasta entonces desconocidos.

La economía del reino tuvo como centro, desde el siglo XVI, a la ciudad de México, que dominó el espacio y fue el eje en torno al cual funcionaron las diversas actividades económicas. Además, *presidió* una visible articulación territorial y regional mediante la multiplicación de ciudades, villas y pueblos —en unas regiones más que en otras— que fueron el entramado fundamental de la articulación comercial, pero sobre todo, el asiento del poder básico del sistema político.

Aparentemente las ciudades tuvieron un papel subordinado a una realidad básicamente rural, pero esto es así porque se pierde de vista la articulación fundamental de ciudades y pueblos, que a partir de la segunda mitad del siglo XVII mostró una presencia mejor definida de éstos a lo largo del reino, con una concentración de población importante, dotados de oficios distintos a la agricultura y caracterizados por continuos intercambios comerciales, además de poseer un conjunto de regulaciones y una autoridad que garantizaba el funcionamiento de la vida religiosa, económica y social. Es posible asumir que los pueblos fueron parte activa del sistema urbano y económico en general, tanto por su número como por la concentración de población que llegaron a albergar y lo que significaron en términos del intercambio, el tra-

bajo artesanal y los servicios. El crecimiento demográfico a partir de 1650 significaría, para tiempos posteriores, la ampliación del mercado y una mayor participación en la economía mercantil.

Referencias y bibliografía

Altman, Ida, y James Lokhart (eds.), 1976. *Provinces of Early Mexico,* Los Ángeles, Latin American Center Publications-UCLA.

Assadourian, Carlos Sempat, 1982. *El sistema de la economía colonial*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Bethell, Leslie (ed.), 1990. *Historia de América Latina*. 3. *América Latina colonial: economía*, Barcelona, Crítica.

Bauer, Arnold J., 1995. "Iglesia, economía y Estado en la historia de América Latina", en Martínez López-Cano, pp. 17-32.

Calvo, Tomás, 1992. *Guadalajara y su región en el siglo XVII. Población y economía,* Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara.

Carmagnani, Marcello, 1987. "La cittá Latino-americana", en Rossi (ed.), pp. 491-499.

Castro Gutiérrez, Felipe, 1986. *La extinción de la artesanía gremial*, México, UNAM.

Crespo, Horacio, 1988. *Historia del azúcar en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cuenya, Miguel Ángel, 1987a. "Puebla en su demografía, 1650-1850. Una aproximación al tema", en Cuenya *et al.,* pp. 9-72.

Cuenya, Miguel Ángel, *et al.,* 1987b. *Puebla, de la Colonia a la Revolución. Estudios de historia regional*, Puebla, Centro de Investigaciones Históricas y Sociales.

Dehouve, Daniele, 1988. "El pueblo de indios y el mercado. Tlapa en el siglo XVIII", en Ouweneel y Torales Pacheco (coords.), pp. 139-166.

Ensayos sobre el desarrollo urbano de México, 1974. México, Secretaría de Educación Pública.

Florescano, Enrique, 1969. *Los precios del maíz*, México, El Colegio de México.

Garner, Richard L., y William B. Taylor (eds.), 1985. *Iberian Colonies, New World Society: Essays in Memory of Charles Gibson*, Pensilvania, Pennsylvania State College Press.

Gibson, Charles, 1977. *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1821,* México, Siglo XXI.

Grosso, Juan Carlos, y Juan Carlos Garavaglia, 1996. *La región de Puebla y la economía novohispana: las alcabalas en Nueva España, 1776-1821*, México, Instituto Mora-Universidad Autónoma de Puebla.

Hardoy, Jorge E., y Carmen Aranovich, 1983. "Escalas y funciones urbanas de la América española hacia 1600", en Solano (coord.), pp. 345-381.

Ibarra, Antonio, 2000. *La organización regional del mercado interno novohispano. La economía colonial de Guadalajara, 1770-1804*, México, UNAM-Universidad Autónoma de Puebla.

Marichal, Carlos, 1999. *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810,* México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Martínez López Cano, María del Pilar, 1995. *Iglesia, Estado y economía. Siglos XVI al XIX*, México, UNAM-Instituto Mora.

Mentz, Brígida von, 1999. *Trabajo, sujeción y libertad en el centro de la Nueva España,* México, Porrúa.

Miño Grijalva, Manuel, y Sonia Pérez Toledo (coords.), 2004. *La población de la ciudad de México en 1790. Estructura social, alimentación y vivienda,* México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-Conacyt.

Moreno Toscano, Alejandra, 1974. "Economía regional y urbanización. Tres ejemplos de relación entre ciudades y regiones en Nueva España a finales del siglo XVIII", en *Ensayos sobre el desarrollo urbano…*, pp. 95-130.

Morse, Richard, 1990. "El desarrollo urbano de la Hispanoamérica colonial", en Bethell (ed.), pp. 15-48.

Navarro y Noriega, Fernando, 1851. "Memorias sobre la población del Reino de la Nueva España", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, 2ª serie 1, pp. 281-291.

Ouweneel, Arij, y Cristina Torales Pacheco (coords.), 1988. *Empresarios, indios y Estado. Perfil de la economía mexicana (siglo XVIII)*, Países Bajos, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos.

Peña, José F. de, 1983. *Oligarquía y propiedad en Nueva España, 1550-1624*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Herrero, Pedro, 1988. *Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico,* México, El Colegio de México.

Pérez Toledo, Sonia, 1996. *Los hijos del trabajo. Los artesanos de la ciudad de México, 1780-1853,* México, El Colegio de México.

Pietschmann, Horst, 1988. "Agricultura e industria rural indígena en el México de la segunda mitad del siglo XVIII", en Ouweneel y Torales Pacheco (coords.), pp. 115-138.

Ponzio de León, Carlos, 1998. "Interpretación económica del último periodo colonial", *El Trimestre Económico* 257, pp. 99-125.

Quiroz, Enriqueta, 2004. "Mercado urbano y demanda alimentaria, 1790-1800", en Miño Grijalva y Pérez Toledo (coords.), pp. 193-226.

Rabell Romero, Cecilia, 2001. "Oaxaca en el siglo XVIII: población, familia y economía", tesis doctoral, El Colegio de México.

Rossi, Pietro (ed.), 1987. *Modelli de cittá. Struture e funzione politiche,* Turín, Giulio Einaudi Editore.

Sánchez Santiró, Ernest, 2001. *Azúcar y poder. Estructura socioeconómica de las alcaldías mayores de Cuernavaca y Cuautla de Amilpas, 1730-1821*, México, Praxis.

Scardaville, Michael, 2004. "Trabajadores, grupo doméstico y supervivencia durante el periodo colonial tardío en la ciudad de México, o la familia pequeña no vive mejor", en Miño Grijalva y Pérez Toledo (coords.), pp. 209-258.

Sigüenza y Góngora, Carlos de, 1972. *Relaciones histórica*s, sel., pról. y notas de Manuel Romero de Terrero, México, UNAM.

Silva Riquer, Jorge, 2008. *Mercado regional y mercado urbano en Michoacán y Valladolid, 1778-1809,* México, El Colegio de México.

Solano, Francisco de, 1990. *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios,* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Solano, Francisco de (coord.), 1983. *Estudios sobre la ciudad iberoamericana,* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Suárez Argüello, Clara Elena, 1994. "Camino Real y Carrera Larga: La arriería en la Nueva España a finales del siglo XVIII", tesis doctoral, Universidad Iberoamericana.

Super, John, 1983. *La vida en Querétaro durante el periodo colonial, 1521-1810,* México, Fondo de Cultura Económica.

Taylor, William B., 1976. "Town and Country in the Valley of Oaxaca, 1750-1812", en Altman y Lokhart (eds.), pp. 63-95.

Thomson, Guy, 1989. *Puebla de los Ángeles. Industry and Society in a Mexican City*, San Francisco, Boulder.

TePaske, John Clay, 1985. "Economic Cycles in New Spain in the Eighteenth Century: The View from the Public Sector", en Garner y Taylor (eds.), pp. 119-142.

Vallebueno Garcinava, Miguel, 2005. *Civitas y Urbs: la conformación del espacio urbano de Durango,* Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango-Instituto de Cultura del Estado de Durango.

Valle Pavón, Guillermina del, 1997. "El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827", tesis doctoral, El Colegio de México.

Wobeser, Gisela von, 2003. *Dominación colonial. La consolidación de vales reales, 1804-1812,* México, UNAM.

Van Young, Eric, 1989. *La ciudad y el campo en el México del siglo XVIII. La economía rural de la región de Guadalajara, 1675-1820*, México, Fondo de Cultura Económica.

SEGUNDA PARTE

B. LA ECONOMÍA DE LA ÉPOCA BORBÓNICA AL MÉXICO INDEPENDIENTE, 1760-1850

Carlos Marichal
El Colegio de México

Introducción

En 1776 Antonio de Ulloa, comandante de la flota española, llegó a Veracruz con la encomienda de formar una *instrucción* sobre asuntos de geografía, minería y metalurgia en el virreinato de la Nueva España. Aunque estuvo pocos meses en tierra, tuvo oportunidad de visitar puertos, ciudades y minas y redactó un informe que nos permite conocer las opiniones de un ilustrado europeo de la época, sobre la economía y sociedad del México borbónico. No hay duda que le impresionó especialmente la ciudad de México, pues al observar la actividad mercantil en el Zócalo, anotó con un notable grado de hipérbole: "No hay en Europa plaza de ciudad capital que se pueda comparar".

Un cuarto de siglo más tarde, el célebre científico alemán, Alejandro von Humboldt, también recogió una impresión favorable de aspectos de la riqueza de la sociedad virreinal en el momento de su ocaso, aunque ofreció asimismo numerosas críticas. Sus observaciones quedaron plasmadas en su monumental *Ensayo político de la Nueva España (*publicado entre 1807 y 1811), redactado con base en la información que recogió durante su estadía en el virreinato entre 1803 y 1804. Ciertamente, se sorprendió por la vitalidad de la capital de México que —con sus más de 100 000 habitantes— era la mayor ciudad del hemisferio americano y la más próspera, a juzgar por sus magníficos palacios, por la cantidad de carrozas que desfilaban por sus anchas avenidas, por el gran número de sus bien surtidas tiendas y por la actividad de sus mercados populares. Pero Humboldt también hizo hincapié en la pobreza de muchos habitantes del virreinato, en particular de las capas más humildes de las ciudades y de ciertos pueblos de campesinos indígenas, lo que le llevó a declarar: "México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población…" No obstante, para el científico germano era evidente que el marco institucional de la sociedad novohispana era de enorme complejidad. Por otra parte, las abundantes estadísticas que recogió indicaban que se había dado un claro proceso de crecimiento económico y demo-

gráfico en la segunda mitad del siglo XVIII, reflejo de lo que historiadores posteriores describirían como la época del esplendor borbónico, término que se refiere al periodo de gobierno de la dinastía borbona en la monarquía española, de 1714 en adelante.

En la actualidad aún existe un profundo debate entre los historiadores acerca del desempeño de la economía (pública y privada) de la Nueva España de la segunda mitad del siglo XVIII. La polémica ha atraído la atención de buen número de investigadores en los últimos 30 años. En un primer gran estudio sobre comerciantes y mineros publicado en 1971, el historiador británico David Brading adoptó el enfoque *clásico* de los escritores más lúcidos de principios del siglo XIX, Humboldt y Alamán, quienes habían subrayado la riqueza del virreinato a fines de la época colonial, entonces el mayor productor de plata a escala mundial. Pero tras la opulencia subyacían una serie de graves problemas que fueron apuntados por otras figuras contemporáneas como el ilustrado obispo de Michoacán, Abad y Queipo, los cuales han analizado historiadores de nuestra época. Por ejemplo, Enrique Florescano ha documentado las numerosas y devastadoras crisis agrarias de fines del siglo XVIII; Eric van Young argumenta que los ingresos reales de la mayoría de la población de la época tendieron a caer por causa del estancamiento de los salarios, al tiempo que subían los precios de la mayoría de los productos básicos; y Richard Garner señala que el crecimiento de la economía en el periodo fue lento. Por su parte, John Coatsworth ha echado más leña al fuego en diversos ensayos en los que discute la trayectoria de la economía borbónica, en particular cuando argumenta que inclusive el boyante sector de la minería de plata se encontraba en crisis a fines del siglo XVIII.

En el presente capítulo intentamos describir algunas de las principales facetas de la economía mexicana en las últimas décadas de la época colonial, para luego adentrarnos en el tema de la ruptura o continuidad a partir de la guerra de Independencia. Nuestro argumento fundamental es que si bien es evidente que se produjeron rupturas radicales a partir de dicha guerra y del establecimiento de la república federal en 1824, también pueden identificarse fuertes continuidades que dan unidad al periodo.

Los cambios más pronunciados se produjeron sin duda en el tránsito del marco político-institucional hispanocolonial al régimen liberal de la república temprana. Ello también se reflejó en profundos cambios en las esferas fiscal y financiera. En cambio, no es tan manifiesto que se dieran transformaciones muy marcadas en el terreno de la *economía real* (las tendencias de fondo en producción y comercio). Por ejemplo, es claro que a lo largo de la centuria de 1760 a 1850, México siguió siendo un país con una economía de base esencialmente agrícola y ganadera, y con escasa innovación tecnológica. También es cierto que el sector minero de plata era de importancia fundamental y que mantuvo a México como primer exportador de ese metal en

el mundo hasta pasada la primera mitad del siglo XIX. Y qué decir de los sistemas de transporte, que siguieron siendo los mismos que aquéllos vigentes en la Colonia a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: las mulas y los caballos eran el medio de transporte más utilizado en el país, complementados con el uso de carretas en algunas zonas del centro, el Bajío y el norte.

No obstante dichas continuidades estructurales, algunos estudios revisionistas recientes sostienen que la recuperación económica —tras la devastadora guerra de Independencia— fue importante. El sector minero de plata tardó tiempo en recuperar los niveles extraordinariamente altos de producción alcanzados en el decenio de 1800-1810, pero desde principios de la década de 1820 se observa un proceso marcado de recuperación y expansión que siguió hasta mediados del siglo, cuando sufrió una nueva crisis. Tampoco cabe duda que después de la Independencia sí se dio una nueva dirección al comercio exterior (con nuevos socios internacionales), aunque ello no implicaba que este sector creciera de manera muy pronunciada ni que hubiese variaciones en su composición. Como durante la Colonia, la plata siguió constituyendo 80% del valor de las exportaciones, y los textiles más de 50% de las importaciones hasta mucho después de mediados del siglo XIX. Mayores cambios se observan en el sector manufacturero mexicano, que incluyeron un primer brote productivo a partir de 1830 —el más importante de América Latina—, aunque ciertamente ello no desembocaría en una revolución industrial.

En pocas palabras, en lo que se refiere a la "economía real", se experimentó un complejo escenario en el que se observan continuidades entre el antiguo régimen y el México independiente, pero también algunos cambios significativos. A pesar del impacto devastador de la guerra de Independencia, hoy se comienza a cuestionar la hipótesis de que los decenios de 1820 y 1830 deben ser descritos simplemente en términos de una larga depresión económica, pese a los argumentos adelantados tiempo atrás por investigadores como Enrique Cárdenas y John Coatsworth. De hecho, al revisar la información cuantitativa disponible, el historiador Ernest Sánchez Santiró argumenta en el capítulo 6 de esta obra que la recuperación demográfica y de la producción agrícola, ganadera y minera fue bastante notable entre 1825 y 1850. De acuerdo con esta interpretación revisionista, después de mediados de siglo, en cambio, se habría producido un nuevo retroceso muy pronunciado, ya que muchos indicadores de la actividad económica entonces se tornan negativos.

También está en debate la naturaleza del cambio institucional. Ciertamente hubo continuidades en la tradición de jurisprudencia, incluyendo aspectos de la vida mercantil y minera y de los gremios de artesanos, pero en otros terrenos se produjeron cambios, como en el caso de la abolición de los consulados de comercio, la eliminación del estatus legal de las repúblicas de

indios, y la desaparición sucesiva de muchos tribunales de las distintas corporaciones coloniales. La ruptura fue más tajante en el caso de los ámbitos fiscal y financiero, donde el rompimiento entre Colonia y nación fue realmente dramática en el primer cuarto de siglo de vida independiente. El régimen fiscal colonial se modificó profundamente a partir del establecimiento de la república en 1824, con resultados decepcionantes que no pudieron resolver ni las administraciones federalistas (1824-1834 y 1845-1852) ni las centralistas (1835-1844 y 1853-1855). A su vez, los mercados de crédito coloniales sufrieron una profunda y larga crisis debido a la retirada de capitales causada por la bancarrota del Imperio y las guerras, y el debilitamiento de las otrora poderosas instituciones crediticias eclesiásticas. De hecho, los mercados de crédito no pudieron recuperarse satisfactoriamente en buena medida por las deficiencias de las políticas de deuda de los gobiernos independientes. En el marco de esta disyuntiva —entre *economía real* y *economía fiscal y financiera*— están escritas las páginas que siguen.

1. La economía real en la época colonial tardía: el caso de la minería de plata

El análisis del periodo colonial tardío, como ya señalamos, ha despertado un intenso debate historiográfico acerca de la naturaleza de la trayectoria de la economía en la época borbónica. En general se sostiene que durante *el siglo de la ilustración mexicana* hubo crecimiento en los sectores más importantes —minería de plata, agricultura y comercio—, aunque la aparición de procesos inflacionarios, a finales del siglo XVIII y en la primera década del XIX, han despertado numerosas preguntas acerca de la fuerza real de esa expansión. En el largo plazo, de acuerdo con los cálculos de Richard Garner —quien ha realizado los estudios cuantitativos más extensos de la economía colonial del siglo XVIII—, sí se produjo una expansión importante en población, producción agrícola, acuñación minera, y actividad comercial y manufacturera. En lo que se refiere al primer rubro, se estima que la población mexicana creció entre 0.5 y 1% anualmente en la segunda mitad del siglo XIX, aunque con fuertes variaciones regionales. Estas tasas son superiores a las experimentadas en los países latinos de Europa de la misma época, lo que nos habla de un aumento en la Nueva España de la disponibilidad de alimentos y, por ende, una expansión de la frontera agrícola y ganadera, especialmente en el centro-norte del virreinato. Pero aún más llamativo fue el gran ciclo expansivo de la minería de plata entre 1770 y 1810.

En efecto, durante la segunda mitad del siglo XVIII la acuñación de pesos de plata en México creció entre 1 y 1.4% por año, lo cual habla de un notable auge del sector que contribuyó de manera fundamental a la expansión eco-

nómica por varios motivos. En primer lugar, porque a pesar de que la minería empleaba apenas 50 000 trabajadores, proporcionaba directamente alrededor de 10% del producto bruto de la economía colonial. A su vez, las empresas mineras operaban como *factores de arrastre* para las economías regionales de su entorno, como ha argumentado el historiador Sempat Assadourian (1983). Numerosos estudios de caso aclaran cómo los grandes mineros realizaban muchas de sus transacciones con plata: en la compra de insumos y en el pago de parte importante de los salarios, aunque no era infrecuente que se combinasen salarios en metálico con pagos en especie en las tiendas de raya de las minas y en haciendas de beneficio de los metales.

Por otra parte, la contribución de la minería era fundamental porque proporcionaba medios de pago para toda la economía novohispana. A su vez la plata —tanto la acuñada como en barras— constituía más de 80% de las exportaciones y era indispensable para cubrir los costos de las importaciones. De hecho, en la mayoría de las obras de historia económica no se enfatiza suficientemente la extraordinaria difusión internacional del *peso de plata mexicano*, que llegó a disfrutar de una circulación casi universal en el mundo del siglo XVIII, en las Américas, en Europa y en Asia. Esta difusión se explica por dos hechos fundamentales. En primer término, debe recordarse que en dicha época —en que los pagos se hacían sobre todo en metálico— la demanda prioritaria de circulante, en virtualmente todos los países del mundo, era en moneda de plata; el oro se amonedaba y servía para transacciones comerciales de gran envergadura, pero fundamentalmente cumplía la función de reserva para tesoro público o privado. En este sentido, hay que recordar que a lo largo de esos tres siglos, los dominios españoles en América fueron la fuente de más de tres cuartas partes de la plata producida en el mundo, y que en la segunda mitad del siglo XVIII México producía alrededor de 80% de la plata exportada de las colonias españolas.

De hecho, la Casa de Moneda de la ciudad de México se convirtió en el siglo XVIII en la mayor ceca del mundo, con capacidad para acuñar la impresionante cantidad de 30 millones de pesos plata por año, y contaba con un cuerpo de técnicos profesionales, por lo que la calidad y ley de la moneda se mantuvieron en el más alto nivel durante decenios. En el cuadro B1 se indica que para fines del siglo, la producción anual promedio de pesos de plata en la ceca mexicana superaba los 20 millones y la acuñación hispanoamericana, en conjunto, rebasaba los 30 millones de pesos de plata.

En esta época todavía era muy importante la producción de las minas en tres sitios: Guanajuato, Zacatecas y Real del Monte. Pero al mismo tiempo se produjo un proceso notable de aumento de la exploración y explotación de reales de minas en otras zonas, como en Taxco, Guadalajara, San Luis Potosí, y más al norte Durango, Chihuahua y Sonora. Esta expansión coincidió con un crecimiento de la colonización en la extensa frontera del norte.

Cuadro B1. Amonedación media anual de las casas de moneda de la América española, 1790-1796 (pesos de plata)

México	24 000 000
Lima	6 000 000
Potosí	4 600 000
Santa Fe de Bogotá	1 200 000
Santiago de Chile	1 000 000
Popayán	1 000 000
Guatemala	200 000

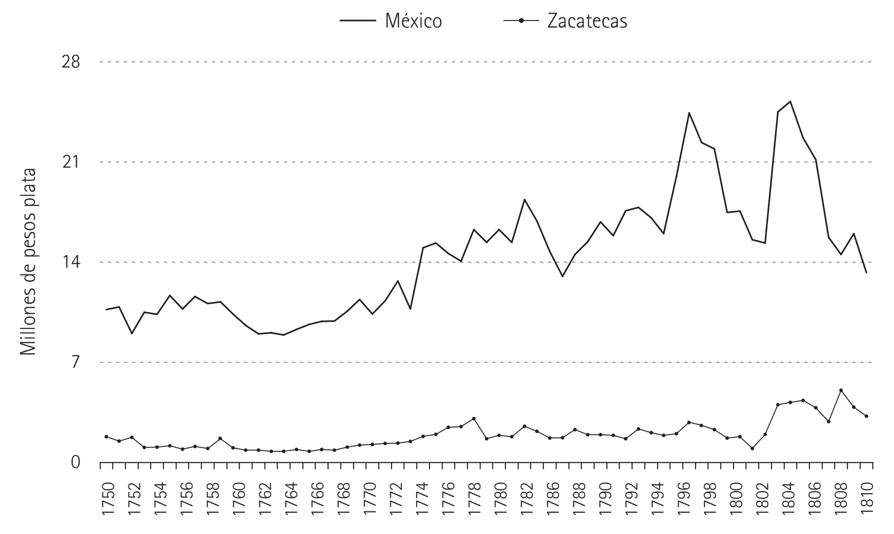
Fuente: Céspedes del Castillo, 1996: 251.

A pesar del notable aumento de producción de plata, varios historiadores han argumentado que a fines del siglo XVIII las mayores empresas mineras —como la Valenciana en Guanajuato y la Vizcaína del Conde Regla en Real del Monte— enfrentaban crecientes costos de producción que reducían los beneficios. Este hecho nos habla de problemas subyacentes a la gran minería novohispana pero, al mismo tiempo, no debe menospreciarse el hecho de que en el último periodo colonial se descubrieron y pusieron en producción docenas de minas nuevas en el centro-norte del país. Por ello, en el decenio anterior al estallido de la guerra de Independencia, se alcanzaron las mayores cifras de acuñación de plata en tres siglos de dominio colonial. Es cierto que hubo años de fuertes bajas en la producción, pero debe considerarse que ello probablemente estaba relacionado con la suspensión de envío de azogue en años de guerra en Europa, especialmente entre 1796 y 1802 (esto se observa claramente en la gráfica B1).

El control de la circulación de plata se había convertido hacía tiempo en fuente de riqueza extraordinaria en la Nueva España. Los estudios de Pedro Pérez Herrero (1982, 1988) sobre el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México en la época borbónica demuestran que los grandes mercaderes de este poderoso gremio disfrutaban de un virtual oligopolio sobre la circulación de plata acuñada y en barras en la mayor parte del virreinato. La plata era indispensable para asegurar un amplio comercio exterior, incluyendo importaciones no sólo de España y otras partes de Europa sino de Caracas, Guayaquil y Filipinas. Un número considerable de mercaderes de plata se convirtieron en comerciantes banqueros que aseguraban el crédito mercantil del virreinato (y del Imperio) mediante el negocio de libranzas (letras de cambio), las cuales se utilizaban en el comercio en todas las ciudades y regiones y en muchas transacciones internacionales, ya que la exportación de la mayor parte de la moneda de plata servía para pagar importaciones.

No obstante, el control oligopólico de circulación de plata tenía algunos efectos perversos. En el México borbónico, *país de la plata* por antonomasia,

Gráfica B1. Registros de plata, 1750-1810



Fuente: Economic History Data Desk <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/datafiles.html*>.

se produjo una escasez de circulante metálico para las transacciones menudas. En este sentido, destacados historiadores de la moneda en América, como Ruggiero Romano (1998) y Céspedes del Castillo (1992), hace tiempo hicieron hincapié en que la circulación monetaria estaba condicionada por la naturaleza de lo que podríamos denominar la *economía monetaria dual* en la América española. Señalan que durante toda la época colonial una porción de las transacciones mercantiles reflejaban un carácter premoderno, siendo común el uso del trueque en comunidades campesinas, a lo que se agregaban los métodos coactivos en el pago de los trabajadores en la mayoría de las haciendas. No era infrecuente que en vez de entregar salarios en metálico, los terratenientes pagasen con mercancías que proporcionaban las *tiendas de raya (o pulperías)* en las propias haciendas agrícolas o estancias ganaderas. En segundo lugar, la escasez de moneda menuda implicaba que se siguieran usando instrumentos premonetarios, como el cacao y la lana. A estos instrumentos se les denominó *moneda de la tierra*, y a ellos se agregaron otros tipos de numerario para transacciones de poco valor, como los llamados *tlacos*, emitidos por los comerciantes de cada plaza americana. Éstos eran pequeñas piezas de cobre, latón u otro metal, y en algunos casos de cuero o madera (de forma irregular) que llevaban un signo distintivo del mercader en cuestión. Circulaban solamente en la respectiva plaza, y servían para que los consumidores contaran con instrumentos adecuados para sus compras, aunque esta moneda irregular también se prestaba para múltiples formas de pequeña especulación y ganancia por parte de los almaceneros.

2. La agricultura colonial: expansión con crisis

Sin duda, un elemento esencial a tener en cuenta para entender la economía novohispana es que tenía una base fundamentalmente agraria y que crecía lentamente, como lo demuestran las series de diezmos y las tendencias globales de la población. Es muy probable que cerca de 80% de la población viviera en asentamientos rurales, la mayor parte concentrada en las más de 4 000 *repúblicas de indios*. Como ya se vio en otro capítulo, los pueblos de indios componían las células más numerosas del cuerpo social y económico del virreinato. Es más, investigaciones recientes demuestran que es bastante equivocado pensar simplemente en términos del modelo estereotipado de hacienda y minifundio en el México borbónico. Muchos investigadores mencionan también que eran muy numerosos los ranchos de propietarios medianos y otras formas de propiedad de la tierra. La mayoría de la población indígena estaba concentrada en los pueblos donde se combinaba la propiedad individual con la comunal: en realidad pocos indígenas residían de manera permanente en haciendas. En éstas había mayor número de españoles, mestizos, mulatos y esclavos negros, aunque en épocas de siembra y cosecha se contrataban muchos trabajadores de los pueblos de indios de zonas circundantes.

En términos de tasas de crecimiento, no podían esperarse milagros. Una economía predominantemente agrícola y ganadera que tenía numerosos paralelos con las contemporáneas del antiguo régimen tardío de países europeos mediterráneos, con niveles de ingreso muy bajos para la mayoría de la población campesina, experimentaban tasas de crecimiento del producto total que no podían superar medio punto porcentual al año. Ello era consecuencia en buena medida del hecho de que la economía agraria estaba sujeta, irremisiblemente, a sucesivas crisis meteorológicas que causaban pérdidas de cosechas, bajas en las tasas de nacimiento y aumentos en las tasas de mortalidad, con una consecuente reducción del crecimiento poblacional. Los ciclos (irregulares) de la economía de *antiguo régimen colonial* los determinaban las tendencias coyunturales y seculares del clima, del crecimiento poblacional y del agotamiento relativo de recursos naturales: aguas, tierras y bosques. Y en el caso de México estuvieron marcados ocasionalmente por violentos y profundos cataclismos, como las espantosas crisis de 1784-1785 y de 1809, que han sido bien documentados por los historiadores. En la primera, se calcula que de una población de algo más de 5 millones de habitantes, posiblemente murieron cerca de 300 000 campesinos, debido a una combinación especialmente letal de sequías y heladas, seguidas de hambrunas y epidemias en cientos de pueblos. Se trataba, por tanto, de una pérdida de población cercana a 5% del total, lo que inevitablemente provocó una baja en la

producción y el consumo, y luego requirió un esfuerzo considerable de recuperación tanto económica como demográfica en los años inmediatamente subsiguientes a la catástrofe.

Los ciclos en los precios del maíz, en particular, afectaban de manera especialmente dramática a los pueblos campesinos (repúblicas de indios), los cuales no contaban con los recursos de almacenamiento de las haciendas agrícolas. Es bien conocido que los mayores propietarios rurales acumulaban reservas en épocas de escasez y esperaban hasta que subieran los precios antes de venderlas. Las haciendas —fuesen propiedad de particulares o de órdenes religiosas— operaban de manera similar a las del antiguo régimen europeo, y en épocas de escasez suscitaban la misma secuencia secular de protestas y motines de los pueblos campesinos en contra de la especulación de granos por los terratenientes.

Pese al dominio numérico de los pueblos de indios, a fines del virreinato puede identificarse una oligarquía de grandes propietarios rurales que poseían gran diversidad de haciendas agrícolas y ganaderas. Éste era el caso, por ejemplo, de las familias de los marqueses de Jaral del Berrio y San Mateo Valparaíso, quienes —como muchos otros latifundistas— eran dueños de literalmente decenas de grandes propiedades en el Bajío, San Luis Potosí, Zacatecas y en el norte. Por su parte, el historiador John Tutino (1990) ha demostrado que existían otros grupos importantes de ricos hacendados en los valles del centro del virreinato, situados en el *hinterland* de las ciudades de Puebla, México, Pachuca y Toluca. Todavía más impresionantes en términos de extensión eran las haciendas ganaderas de los marqueses de Aguayo en Coahuila y Chihuahua, que alcanzaban varios millones de hectáreas, lo cual los sitúa como los mayores terratenientes de la América española a fines del siglo XVIII.

Pero tampoco hay que olvidar que aparte de los grandes latifundios, también existía un amplio sector de productores medianos, incluyendo propietarios de haciendas más pequeñas en casi todas las regiones del virreinato, así como numerosos arrendatarios y rancheros. Los estudios de David Brading (1975) sobre los propietarios rurales en el Bajío en esta época, muestran la gran variedad de tipos de haciendas y sus prácticas de explotación agraria. Era, sin duda, en esta zona y en otras regiones —como el valle de Toluca, ciertos valles de la Intendencia de Puebla y en regiones circundantes a Guadalajara— donde se produjo un mayor crecimiento de la producción de ganado, trigo y maíz. No obstante, también es cierto que esta expansión no se debió en lo fundamental a innovaciones tecnológicas, sino a la explotación intensiva y extensiva de la tierra, a una pequeña inversión en canales y diques y a un aumento en la mano de obra.

Algo diferente sucedió en el caso de la producción agraria en zonas más tropicales como Veracruz, donde la expansión de las cosechas de tabaco, que

estaban circunscritas a los valles de Orizaba y Córdoba, se vinculan con el extraordinario auge del estanco del tabaco impulsado por el gobierno. Por su parte, la producción azucarera colonial se fincó en una expansión de la tierra cultivada y en trapiches e ingenios bastante tradicionales en tecnología tanto en Veracruz como en Cuernavaca, principal región azucarera. A pesar de ello, fue suficiente para cubrir la demanda considerable del dulce en gran parte del virreinato e inclusive para exportar pequeñas partidas a España hacia finales del siglo.

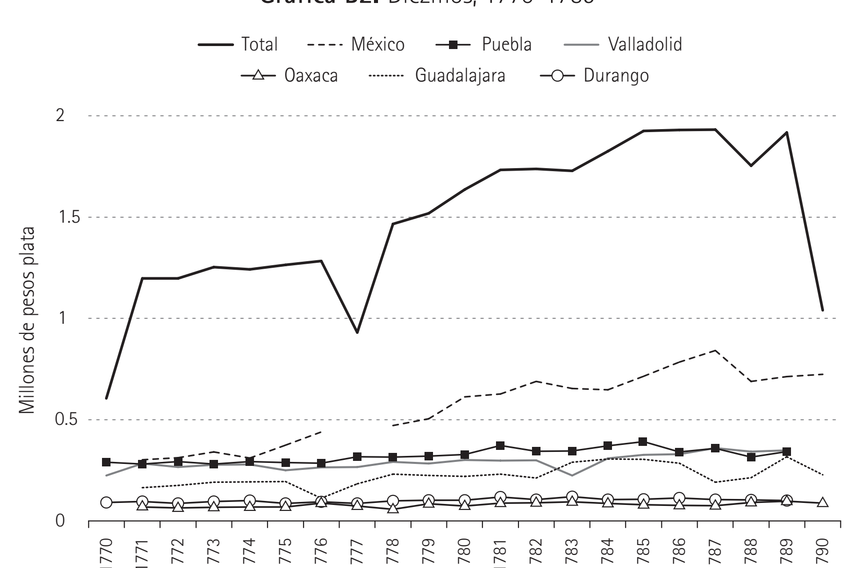
La evidencia que han reunido diversos historiadores económicos sobre precios de productos agrícolas y ganaderos en la segunda mitad del siglo XVIII, sugieren que globalmente se mantuvieron bastante estables hasta el decenio de 1790, cuando se observa un despegue, lo cual refleja un proceso inflacionario que los historiadores todavía no han explicado a fondo. Evidentemente, se registraron variaciones regionales por tratarse de una economía todavía no integrada del todo, pero sabemos que los precios del maíz, trigo, azúcar y del ganado fueron subiendo con cierta rapidez en la última década del siglo XVIII y la primera del XIX. Las razones esgrimidas incluyen desde una posible presión en la oferta por el crecimiento de la población, hasta un aumento en la circulación monetaria (en una época de bonanza minera) que se reflejaría en incrementos de precios.

La información que tenemos sobre diezmos constituye uno de los indicadores cuantitativos más interesantes de la producción agraria, aunque sujetos a diferencias de interpretación (véase la gráfica B2). Los diezmos se recaudaban sobre la totalidad de la producción agrícola y ganadera en las haciendas y ranchos, pero de manera más irregular sobre determinados productos en los pueblos de indios. Los datos seriales con que contamos sugieren un aumento razonable de la producción agraria en la época.

La relativa prosperidad del sector agrícola y ganadero se reflejaba, a su vez, en cierta bonanza de las instituciones crediticias más vinculadas a los propietarios rurales. Nos referimos, en especial, a las instituciones eclesiásticas en la Nueva España que manejaban una cantidad considerable de capitales, propiedad de aquellas instituciones conocidas como *juzgados de obras pías y capellanías*, las cuales eran fundaciones religiosas que acumulaban capitales para préstamo. Dichos fondos habitualmente prestaban a diversos grupos de propietarios rurales, mineros y comerciantes y constituían la base fundamental del sistema de crédito a largo plazo de la economía colonial.

Para Lucas Alamán cada una de dichas fundaciones constituía "una especie de banco", aunque es claro que su opinión debe ser matizada ya que los juzgados de capellanías no eran bancos sino instituciones muy sui géneris, que utilizaban los instrumentos típicos del sistema crediticio de antiguo régimen. Recibían y administraban los fondos que legaban particulares para fines religiosos (como podía ser el mantenimiento de instituciones caritati-

Gráfica B2. Diezmos, 1770-1789



Fuente: Economic History Data Desk <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/datafiles.html*>.

vas, hospitales o colegios religiosos, o el cumplimiento de ciertos oficios, los más comunes eran oraciones o misas para los difuntos). Frecuentemente, los administradores de los juzgados prestaban los fondos sobrantes a propietarios que los solicitaban, y a cambio recibían una tasa de interés de 4 o 5% anual. No se conoce el monto total de estos "capitales a rédito" administrados por los juzgados de obras pías del virreinato, aunque algunos contemporáneos bien informados estimaban que podían sumar hasta 40 o 50 millones de pesos.

Es claro que estas instituciones ejercieron un papel importante en los mercados financieros coloniales, y también sabemos que fueron seriamente debilitadas por la reforma decretada por los ministros de Carlos IV, conocida como la consolidación de vales reales. Esta medida requirió la amortización de los préstamos que las fundaciones de la Iglesia habían extendido a miles de propietarios rurales y urbanos de la Nueva España y la transferencia de estos fondos a las tesorerías de la Real Hacienda. Implementada a partir de 1804, afectó no sólo a la Iglesia sino a todos aquellos terratenientes, comerciantes y mineros que habían tomado préstamos de los juzgados. En efecto, la consolidación representó un fuerte golpe contra gran parte de las clases propietarias, ya que todas estaban directa o indirectamente vinculadas con diversas fundaciones religiosas. Por ello, su implementación provocó un número inusitado de protestas, conocidas como *representaciones*, que solicita-

ban su suspensión, la cual sólo llegó en 1808 después de la extracción de más de 12 millones de pesos que fueron enviados a la metrópoli para apoyar a la monarquía en sus guerras. En resumen, esta medida expropiatoria era solamente la primera de una serie de tremendos golpes que sufrieron los mercados financieros a lo largo de varios decenios de la primera mitad del siglo.

3. El comercio y el dinamismo de los mercados regionales

Como se señala en otros capítulos, la producción rica y variada de los pueblos campesinos, haciendas y ranchos del virreinato encontraba salida en las ferias y mercados en villas, ciudades y centros mineros. Los estudios acerca del mercado de la ciudad de México —la mayor de todas por su población, que rebasaba los 100 000 habitantes— indican que en la segunda mitad del siglo XVIII se produjo un gran consumo de trigo, maíz, chiles, frijoles y todo tipo de ganado —especialmente ovejas y cerdos—, así como una extraordinaria variedad de frutas y verduras. Tampoco deben olvidarse las importantes cantidades de introducciones de azúcar (en su mayor parte de las haciendas de Cuernavaca), de pulques de las haciendas de Chalco y los valles de Apan, y de aguardiente, algodón y tabaco de Veracruz.

Aparte de los grandes mercados urbanos, debe tenerse en cuenta la vitalidad de las ferias locales de tipo agrícola y ganaderas que se celebraban en diferentes días de la semana en cada región. En cambio, las mayores ferias de ganado se solían celebrar una vez al año, como en el caso de las ferias de San Juan de los Lagos que atraía compradores y vendedores de todas partes para adquirir mulas, vacas y caballos. Este ganado era esencial no sólo para la alimentación sino, en el caso del ganado caballar y mular, para el trabajo en las minas y para el transporte en todo el virreinato. La arriería era el medio fundamental de transporte (y lo seguiría siendo hasta entrado el siglo XX), ya que en un país tan montañoso como México la geografía la hacía obligatoria.

El aumento señalado de la actividad minera, manufacturera, agrícola y ganadera se reflejaba en el creciente dinamismo de los mercados urbanos y rurales que se expandieron en la segunda mitad del siglo XVIII. Si bien el dinamismo de la actividad mercantil en la ciudad de México se ha documentado bien, también lo ha sido el de muchos mercados regionales, como lo demuestran los trabajos de Antonio Ibarra (2000) y de Eric van Young (1989) para Guadalajara, de Jorge Silva (1993) sobre Valladolid, así como los de Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso sobre Puebla. Dichos estudios ilustran el dinamismo de la actividad de un importante centro urbano redistribuidor con su *hinterland*, un patrón bastante común en diversas zonas del virreinato. Por otra parte, muestran que la dinámica mercantil la impulsaba

sobre todo la venta de *productos de la tierra*, que representaban gran parte de las transacciones dentro del virreinato, entre los que se incluían productos comestibles (maíz, harina de trigo, azúcar, carne), pulques y aguardientes, así como textiles (sobre todo las burdas pero indispensables mantas de algodón y textiles de lana de la tierra), además del tabaco. Apenas una cuarta parte eran mercancías importadas (productos de Castilla), las cuales en su mayoría eran telas.

En cambio, en Veracruz era de mayor importancia el comercio exterior, fenómeno nada raro teniendo en cuenta que el puerto era el principal punto de entrada de los productos europeos y de algunos sudamericanos: telas francesas, inglesas, alemanas y catalanas, ultramarinos, vinos, papel y azogue de España, así como cacao de Caracas y Guayaquil. Esta intensa actividad mercantil —con el resto del Imperio— dio pie al surgimiento del Consulado de Comerciantes de Veracruz, fundado en 1796. Sin embargo, los ciclos del comercio colonial con el exterior fueron marcadamente erráticos debido a las repetidas guerras internacionales a partir de 1779 y hasta fines de la época colonial. En este sentido, resulta problemático argumentar que se produjo un aumento sostenido del comercio internacional, ya que periodos de intensa actividad eran seguidos por fases de pronunciado estancamiento. No obstante debe tenerse en cuenta que aun en los años de guerra naval entre España y Gran Bretaña (1796-1802 y 1805-1808), fue posible sostener un intercambio importante debido al llamado *comercio neutral*, por medio del cual navíos de países neutrales podían gestionar y obtener licencias del monarca español para introducir y extraer mercancías de Veracruz y otros puertos hispanoamericanos.

4. LAS MANUFACTURAS COLONIALES: TELAS Y TABACOS

Por el tamaño de los mercados urbanos y rurales de las distintas regiones de la Nueva España, no era extraño que se desarrollara una importante manufactura textil, como lo han ilustrado con gran detalle los historiadores Manuel Miño (1990) y Richard Salvucci (1992) en trabajos clásicos sobre el tema. Sin embargo, esta producción no era propiamente fabril sino que operaba en condiciones características de antiguo régimen colonial. Se contaba, en primer lugar, con una extensa producción de telas de manufactura doméstica para autoconsumo de los propios habitantes de los miles de pueblos de indios. En segundo lugar, existía un amplio número de talleres familiares en ciudades, villas y pueblos. Y, finalmente, funcionaban una cantidad considerable de *obrajes*: talleres de tamaño importante que sin embargo operaban con una curiosa combinación de trabajo asalariado, esclavos y operarios semilibres.

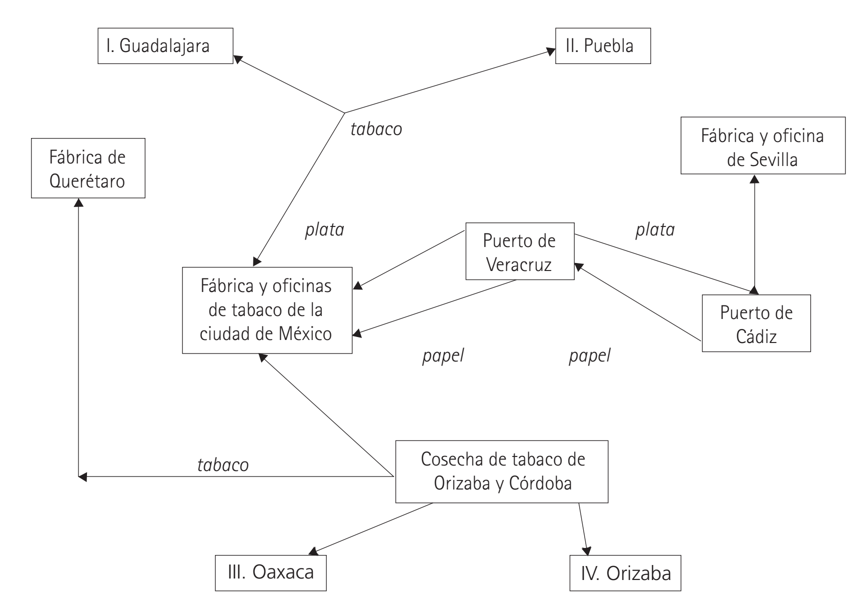
La producción en telares y obrajes era sorprendentemente antigua, ya que databa de la década de 1540 y, por ende, también era compleja. La mayor parte de los obrajes laneros se concentraba en el valle de México, en la región del Bajío y en Puebla y Tlaxcala. La materia prima provenía de grandes manadas de ovejas de las haciendas y pueblos rurales de la zona centro-norte del virreinato. Los obrajes utilizaban arroyos o ríos como fuente de energía. Las formas de organización del trabajo eran tradicionales, pero los dueños lograron una comercialización razonablemente exitosa: surtieron amplios mercados en la Nueva España e inclusive consiguieron exportar a Centroamérica y Venezuela. Salvucci (1992) estudia la lógica de estos talleres y explica porqué no se generaron innovaciones tecnológicas importantes en el siglo XVIII, lo cual ayuda a entender su virtual desaparición a partir de la guerra de Independencia.

El segundo sector más importante de tipo manufacturero era el de tabaco. Debe tenerse en cuenta que desde el decenio de 1760, una de las metas más importantes de la administración borbónica fue el establecimiento de un monopolio estatal en el sector de tabacos. Para lograr su implantación en la Nueva España fue necesario lanzar una campaña para ir cerrando la multitud de pequeños talleres privados que existían en la mayoría de las regiones del virreinato. Ello se logró a pesar de numerosas protestas de los artesanos y pequeños manufactureros, al parecer porque los grandes comerciantes oligopolistas de la colonia —representados por el Consulado de Comerciantes de México— no se opusieron a dicha medida, sino que al contrario ayudaron al visitador José de Gálvez a financiar el monopolio en sus primeras etapas.

Una vez puesta en marcha la campaña para cerrar los talleres, comenzó la construcción y lanzamiento de una gran fábrica en la ciudad de México, la cual contaría con cerca de 8 000 operarios a principios del siglo XIX, siendo la mayor instalación manufacturera en las Américas. En pocas palabras, una enorme parte de la población laboral en la ciudad capital dependía de esta fábrica para su supervivencia. Al mismo tiempo, se establecieron fábricas de menores dimensiones en varias regiones del virreinato: en 1809 la fábrica de Querétaro tenía 3 706 operarios, la de Guadalajara 1 160, la de Puebla 1 228, la de Oaxaca 610 y la de Orizaba 335 trabajadores; en 1795 había casi tantos hombres como mujeres empleados en las fábricas del monopolio. En la figura B1 se muestra lo que podría denominarse "el ciclo del tabaco" y los flujos que implicaba con la metrópoli.

En cada fábrica la división del trabajo y la administración eran complejas. En el caso de la fábrica de México, había un administrador general, directores generales, un contador y asistentes. A su vez, un cuerpo de *maestros y maestras de mesas* estaba a cargo de las diferentes secciones de la fábrica en turnos diurnos y nocturnos. Entre los trabajadores se contaban distintas categorías que incluían *torcedores*, *operarios*, *cigarreros, fabricantes* y *gritonas*. Para la manufactura de los puros se contaba con *pureros, envolvedores* y *encajonadores*.

Figura B1. El monopolio del tabaco en Nueva España
Fábricas, suministros y flujos de plata con la metrópoli, *ca.* 1800



Nota: en el caso de las ciudades I a IV, se trata de fábricas medianas y pequeñas.
Fuente: elaboración propia con base en Marichal (2006).

Por su parte, para hacer crecer la producción y manufactura del tabaco, el monopolio requería una amplia red de comercialización. En este caso, se adoptó un sistema de ventas por medio de estanquillos, que se establecieron en cientos de puntos en ciudades, villas y pueblos del virreinato. Los funcionarios del estanco tuvieron gran cuidado en reunir información sobre ventas por regiones; sus estadísticas contables eran notables e indicaban una capacidad de evaluación de las políticas de comercialización comparables con las que emplean las grandes empresas de nuestros días.

5. La crisis financiera del antiguo régimen: fiscalidad y deudas coloniales en una época de guerras atlánticas, 1763-1810

Aparte de los estancos, como los de pólvora, tabaco y azogues, existía una gran cantidad de impuestos que cobraba la Real Hacienda que permitieron financiar el aumento de los gastos provocados por las nuevas políticas militares que adoptó la administración de Carlos III (1759-1788) para defender al Imperio de sus rivales. La exacción colonial más arcaica y sui géneris era el *tributo* que

debían pagar todos los jefes de familia en los pueblos de indios (las llamadas "repúblicas de indios"). La tasa era de aproximadamente dos pesos plata anuales por cada tributario, la cual recaía sobre todo en los campesinos-indios que vivían y cultivaban su propia tierra y, sólo de manera ocasional, en campesinos que trabajaban en haciendas o en plantaciones. Como puede observarse en la gráfica B3, los ingresos anuales generados por esta fuente fueron ascendiendo de manera notable: pasaron de un promedio de 250 000 pesos recogidos anualmente en el siglo XVII hasta alcanzar una especie de techo en el decenio de 1780 con cerca de 800 000 pesos. Posteriormente la recaudación se estancó, coincidiendo con la gran mortalidad derivada de la crisis agraria de 1785.

Gráfica B3. Ingresos por tributo, siglos XVII y XVIII
(año promedio por década)

Miles de pesos plata
900
600
300
0
1600 1610 1620 1630 1640 1650 1660 1670 1680 1690 1700 1710 1720 1730 1740 1750 1760 1770 1780

Fuente: Fonseca, Fabián y de Urrutia (1845), t. I, p. 450.

De acuerdo con la documentación sobre ingresos totales por cuenta de *tributos* analizada por el historiador Herbert Klein (1995), se observa un aumento en la recaudación en el periodo 1780-1810, pero es necesario analizar las cifras con cuidado, ya que las discrepancias regionales son considerables. Por ejemplo, las cifras para las zonas centrales —adscritas a la caja de México— indican una clara disminución del tributo a partir de 1780. Aun así, los datos sobre los ingresos *totales* en el virreinato, hacia 1805, indican un incremento considerable, lo cual hablaría del esfuerzo de los funcionarios por extender el tributo, con base en listas de tributarios cada vez más amplias.

Una segunda fuente tradicional de ingresos para la administración colonial provenía de la recaudación de impuestos mineros, con base en la producción de plata y oro registrados anualmente en el virreinato. A partir del

siglo XVI, estas contribuciones recaían *directamente* en la producción minera, afectando las ganancias de los dueños de las minas. En esa época, el *quinto real* representaba precisamente lo que su nombre indica: 20% del valor de las barras de plata que cobraban los reales funcionarios cuando se introducían en la Casa de Moneda para su amonedación. Posteriormente se fueron reduciendo las tasas, y en el siglo XVIII la norma era que el impuesto minero fuese de 10% sobre el valor de la plata extraída.

Dichos impuestos se cobraban alternativamente en las cajas de rescates en provincia o en la Casa de Moneda en la ciudad de México, a donde se llevaba la plata para ser acuñada. Estos gravámenes directos incidían sobre los niveles de inversión de los empresarios mineros, especialmente en las épocas de aumento fuerte de los costos, como ocurrió a finales del siglo XVIII. No obstante, las cifras en ascenso de la producción y acuñación a lo largo del siglo, indican que se estaba produciendo el mayor auge de la producción de plata en la historia americana. Una de las facetas más notables estribaba en el centralismo impuesto por el gobierno en materia de fiscalización y, sobre todo, en la acuñación de los famosos pesos de plata. De hecho, el total de la plata en barras proveniente de todos los centros mineros del virreinato era transportada a la Casa de Moneda en la capital para su fundición y posterior acuñación.

La importancia de la Casa de Moneda para la historia económica mundial fue registrada por Humboldt en su visita a México en el año de 1803:

> Es imposible visitar este edificio … sin acordarse que de él han salido más de dos mil millones de pesos fuertes en el espacio de menos de 300 años… y sin reflexionar sobre la poderosa influencia que estos tesoros han tenido en la suerte de los pueblos de Europa (Humboldt, 1991).

Aunque es cierto que el *diezmo* minero era la contribución más importante de la variada gama de exacciones que recayeron sobre la plata mexicana, un competidor cercano era el ingreso derivado de la amonedación, como lo indican los datos sobre las ganancias de la Casa de Moneda (*amonedación de oro y plata*). Un ingreso adicional se derivaba de la venta de los productos del monopolio estatal de mercurio (azogue), insumo esencial para el proceso de refinación de la plata colonial. Las ganancias netas obtenidas de los impuestos mineros, que directa e indirectamente, proporcionaban cerca de 4 millones de pesos al erario real en la década de 1790, constituían un aproximado de 26% del *ingreso neto* total del gobierno virreinal.

Un tercer ramo de ingresos fue el derivado de los impuestos sobre el comercio, los más importantes eran los conocidos como *alcabalas* y *pulques* (impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales). La *alcabala* —término de raíz árabe— tenía un origen medieval. Desde el siglo XVI en la metrópoli y en las posesiones españolas en América se concibió un impuesto real que se cobraba por la

vasta mayoría de las transacciones mercantiles, parecido a nuestro moderno impuesto sobre el valor agregado (IVA). En México la Real Hacienda lo cobró durante toda la época colonial y luego, durante buena parte del siglo XIX, fue el impuesto más importante del que disponían los gobiernos estatales.

Durante la época colonial se exceptuó del pago de alcabalas a los indios, iglesias, monasterios, prelados y clérigos. Tampoco pagaban este impuesto ciertos productos: maíz, granos y semillas vendidos en mercados y alhóndigas, pan cocido, caballos ensillados y frenados, y libros. La alcabala se estableció en la Nueva España por la Real Cédula del 1 de noviembre de 1571. Las oficinas encargadas del cobro y recaudación fueron las aduanas, las receptorías y subreceptorías. Las *alcabalas* y *pulques* producían, en conjunto, aproximadamente 24% del total de los ingresos netos del gobierno a fines del siglo XVIII. De acuerdo con los detallados estudios de Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso (1985), el rendimiento de los impuestos sobre el comercio interno se incrementó en parte debido al aumento de la comercialización, pero también como resultado de la creciente presión fiscal ejercida por los recaudadores.

Otros ingresos de la Real Hacienda colonial se derivaban de monopolios fiscales, que ya hemos mencionado, los cuales operaban en todo el Imperio español como tantas empresas estatales: el monopolio del azogue, los estancos de la sal y de la pólvora son algunos ejemplos. Durante los siglos XVI y XVII fue común que los estancos operasen en un régimen de arrendamientos, pero en el siglo XVIII el Estado borbónico estableció cada vez más controles sobre los mismos y en ocasiones una administración directa. Un caso que exhibe algunas similitudes (pero también algunos contrastes) como empresa imperial fue el estanco de azogue, el cual ha estudiado en detalle Rafael Dobado (1989). Pero el más exitoso de los estancos fue, sin duda, el del tabaco, al que nos hemos referido como sector manufacturero pero sin analizar su importancia fiscal, que fue enorme.

A partir de mediados del siglo XVIII, los funcionarios de la Real Hacienda española utilizaron al monopolio del tabaco como instrumento predilecto para extraer recursos del virreinato. Para numerosos observadores del México borbónico, el ramo del tabaco es el ejemplo más elocuente del éxito fiscal de las reformas emprendidas desde la época de la visita de De Gálvez, en 1767, ya que los ingresos "brutos" (ventas totales) por este rubro subieron espectacularmente: pasaron de apenas 1.5 millones de pesos en 1765 a más de 8 millones pesos anuales entre 1800 y 1810. Ello se debió, en parte, a los aumentos de tasas en épocas de guerra, siempre un acicate para incrementar la presión fiscal, como lo demuestra el hecho de que tras un fuerte aumento en 1778 de 30% en el precio del tabaco vendido por el estanco, el virrey Mayorga autorizó otro aumento de 25% en 1779 con objeto de ayudar a financiar la guerra que recién se iniciaba contra Gran Bretaña.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que el gran crecimiento de los ingresos "netos" concluyó a mediados del decenio de 1780. En efecto, después de 1783, los productos líquidos (o netos) del monopolio del tabaco fueron de alrededor de 3.5 millones de pesos anuales, sin que se observase una tendencia sostenida de aumento. De acuerdo con el estudio de Susan Deans Smith (1992), dicho estancamiento se debió fundamentalmente al incremento en los costos de los principales insumos, en especial a las alzas en los precios del papel importado de España a partir del decenio de 1790. No obstante el aumento en gastos, las ventas siguieron creciendo, lo que hace suponer que el monopolio tuvo un notable éxito comercial, difundiendo el "vicio" del tabaco entre la población novohispana. Pero de nuevo, vale la pena hacer hincapié en el hecho de que la expansión en las ventas no implicaba un incremento sustancial del producto neto, como se observa en la gráfica B4.

Gráfica B4. Renta del tabaco en Nueva España, 1765-1810

Fuente: Alamán (1985), Apéndice 3.

¿Cuán pesada era la carga fiscal para la población del virreinato? Ésta es una cuestión que se analiza en la historiografía actual. Para ofrecer una idea aproximada conviene elegir un año "normal", cuando las contribuciones ordinarias (impuestos) constituían el grueso de los ingresos del gobierno, como es el caso de las cifras para el periodo 1785-1790. En ese quinquenio, de acuerdo con los mayores expertos hacendarios contemporáneos (los funcionarios Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia), los ingresos anuales de la

Real Hacienda de la Nueva España rondaban los 20 millones de pesos. Sobre la base de una población de aproximadamente 5 millones, ello indicaría que los habitantes del virreinato aportaban *una contribución per cápita de 4 pesos plata* por año a la Real Hacienda. Estas cifras contrastan con los 2.9 pesos que aportaban los habitantes de España anualmente a su gobierno, de acuerdo con las cifras de la tesorería general de Madrid para fines del siglo XVIII.

6. Fiscalidad, finanzas y guerras imperiales a fines del siglo XVIII

Una de las facetas más extraordinarias de la recaudación de fondos fiscales en la Nueva España es el monto tan alto que se destinaba a pagar gastos militares y a cubrir gastos fuera del virreinato. Éste aumentó de manera formidable en el último cuarto de siglo a raíz de las demandas financieras que surgieron a partir de la guerra contra Gran Bretaña (1779-1783), la confrontación bélica contra la Convención francesa (1793-1795) y la primera y segunda guerras navales contra Gran Bretaña (1796-1802 y 1805-1808) (véase el cuadro B2). Los sucesivos conflictos bélicos provocarían un aumento de la deuda pública española y la adopción de una política de progresivo endeudamiento de los gobiernos coloniales en los territorios americanos.

Cuadro B2. Guerras internacionales de la monarquía española, 1762-1805

	Años
Gran Bretaña[1]	1762-1763
Gran Bretaña[1]	1779-1783
Francia	1793-1795
Gran Bretaña[1]	1796-1802
Gran Bretaña[1]	1805-1807
Francia[2]	1808-1814

[1] En estas guerras contra Gran Bretaña, España estaba aliada con Francia.
[2] En la guerra napoleónica, España estaba aliada con Gran Bretaña.
Fuente: elaboración propia.

El crecimiento de las deudas coloniales en la Nueva España tuvo varios componentes. Allí, en apenas dos decenios se recaudaron cuatro donativos universales y tres préstamos gratuitos ("suplementos"), así como nueve préstamos con interés, contratados por medio del Consulado de Comercio y el Tribunal de Minería. En total, entre 1781 y 1800, se recogieron en el virreinato algo más de 4 millones de pesos plata por cuenta de cuatro donativos y 17.5 millones de pesos por cuenta de préstamos y suplementos. Luego, entre

1805 y 1808, la Corona recaudó otros 12 millones adicionales por cuenta del mayor programa de financiamiento extraordinario, la consolidación de vales reales, y otros 10 millones en préstamos entre 1808 y 1810 para apoyar a los patriotas españoles en su lucha contra las tropas napoleónicas.

Las contribuciones de la Nueva España no fueron las únicas otorgadas a la metrópoli para proseguir con sus costosas guerras. También se realizaron algunos empréstitos para la Corona española en Cuba, Guatemala, Nueva Granada, Perú, Chile y otros territorios de Hispanoamérica, pero los préstamos y donativos reunidos en México fueron de lejos los más cuantiosos de toda la América española. Curiosamente, y a pesar de su importancia, el tema de las deudas coloniales no se ha resaltado en la historiografía mexicana hasta época reciente, pero sin duda constituye un capítulo de la historia del virreinato esencial para descifrar la compleja evolución financiera y política del periodo.

Al mismo tiempo que la metrópoli exigía dineros para sus guerras europeas, también requirió apoyos fiscales de México para cubrir gastos de defensa del Imperio, particularmente en el Gran Caribe por la amenaza que representaba Gran Bretaña en la región. Estos traslados de fondos en metálico (conocidos desde fines del siglo XVI en América como *situados*) constituían una espesa red de transferencias *intraimperiales*, cuya importancia cuantitativa y estratégica no debe menospreciarse (véase la gráfica B5). Los situados

Gráfica B5. Transferencias fiscales de Nueva España a España y el Caribe, 1720-1799

Situados a Caribe
Remesas a España
Total
Millones de pesos plata
0
5
10
15
20
25
30
35
40
45
50
1720-1724
1725-1729
1730-1734
1735-1739
1740-1744
1745-1749
1750-1754
1755-1759
1760-1764
1765-1769
1770-1774
1775-1779
1780-1784
1785-1789
1790-1794
1795-1799

Fuente: Klein y TePaske (1987-1989).

servían al sostenimiento del gobierno militar y civil en una vasta zona geográfica que abarcaba Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, Luisiana, las Floridas, Trinidad y otros puntos del Gran Caribe, al igual que las Filipinas. El desempeño de estas trasferencias dependió en buena medida de los envíos de la plata mexicana en épocas de paz y, aún más en las numerosas coyunturas bélicas. En pocas palabras, a fines del siglo XVIII la Nueva España efectivamente estaba operando como una especie de "submetrópoli" financiera dentro del Imperio español.

La revisión de las series fiscales demuestra que se extrajeron un total de aproximadamente 250 millones de pesos de las tesorerías de Nueva España entre 1780 y 1810 por cuenta de la Real Hacienda para ser remitidos al exterior. Éste era el verdadero precio fiscal de ser colonia. De este monto, aproximadamente 100 millones de pesos se mandaron en concepto de *situados* a otras colonias hispanoamericanas (y a las Filipinas), mientras que unos 150 millones de pesos se enviaron a la metrópoli como transferencias fiscales netas.

A partir de estas sumas, puede estimarse que anualmente se remitían un promedio de 8.3 millones de pesos por cuenta de las tesorerías novohispanas. ¿Cuál podía ser el efecto en cualquier otra economía de una situación en la que 40% de las exportaciones se efectuaban como simple traslado de capitales hacia fuera sin ningún retorno en mercancías o compensación crediticia? Cálculos recientes estiman que implicaba una pérdida de al menos 5% del producto interno bruto de la economía del virreinato, lo cual en una economía de antiguo régimen implicaba una limitación drástica al crecimiento económico potencial, aun antes del estallido de la guerra de Independencia.

7. El efecto económico y fiscal de las guerras revolucionarias, 1810-1820

En 1810 se produjo el estallido de los primeros movimientos revolucionarios en varias regiones del centro de México. Uno de los efectos más inmediatos fue una profunda crisis fiscal. Durante la década de 1810, caracterizada por una persistente guerra civil que enfrentó al ejército de la administración virreinal con un mosaico cambiante de fuerzas rebeldes, la recaudación empeoró en forma progresiva. Dada la complejidad de la guerra todavía no sabemos con suficiente detalle cuán efectiva fue la recaudación por parte de las fuerzas insurgentes; en esos temas están trabajando actualmente algunos investigadores. Pero lo que sí se sabe es que se produjo una creciente fragmentación del viejo sistema de la Real Hacienda colonial y que comenzaron a producirse problemas graves en la recaudación de muchos impuestos.

Tres fueron los factores que provocaron el progresivo debilitamiento y desintegración del complejo sistema de la Real Hacienda colonial. El primero

fue el extraordinario aumento en los gastos militares internos. El segundo fue la dificultad de reunir nuevos préstamos, circunstancia agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales sobre las cuales comenzó a suspenderse el servicio de la deuda. El tercero fue la tendencia hacia una mayor autonomía fiscal de las tesorerías locales, reduciendo la transferencia de fondos de las regiones a la capital, asiento del gobierno virreinal.

La tradicional centralización fiscal dio lugar a un proceso de gradual federalización del territorio de Nueva España, como han argumentado John TePaske *et al.* (1976). La administración fiscal colonial que había operado como un sistema bien integrado de 24 tesorerías regionales comenzó a fracturarse. No sorprende que en estas circunstancias se suspendieran las remesas de recursos fiscales a España y a las colonias españolas en el Caribe y que, por tanto, se suprimieran los nexos principales entre el virreinato y la maquinaria fiscal y financiera imperial. Al mismo tiempo, las propias cuentas de la administración fiscal en la Nueva España se hicieron cada vez más caóticas, problema serio para el historiador, ya que hace difícil seguir las tendencias tributarias con precisión.

La guerra tuvo un impacto poderoso no sólo en el sistema fiscal de México, sino también en el monetario. Los comandantes militares locales encontraron indispensable acaparar recursos locales para financiar los ejércitos regionales y defender sus posiciones contra los insurgentes. Además, con objeto de controlar y obtener mayores ingresos del cada vez más deprimido sector minero, los jefes regionales, militares y civiles decidieron establecer casas de moneda locales. Como resultado, el viejo monopolio de la Casa de Moneda de la ciudad de México se quebró y la amonedación de la plata se descentralizó.

Al tiempo que la economía se deterioraba, se desintegraban progresivamente los mercados de crédito locales. Conviene enfatizar, en este sentido, que a fines de la Colonia efectivamente existía un sistema crediticio y un mercado de capitales complejo y relativamente eficiente. Así lo atestiguan los trabajos realizados en los últimos años sobre las operaciones financieras de los consulados de México y Veracruz, del Tribunal de Minería, de numerosas instituciones eclesiásticas, prestamistas particulares y de los créditos extendidos a comerciantes, rentistas, hacendados y mineros, todo lo cual indica la operatividad de los mercados crediticios y financieros tardo/coloniales de la Nueva España.

En un país con una distribución del ingreso tan concentrada en manos de los grandes comerciantes, mineros y hacendados como era el México borbónico, la falta de confianza del pequeño círculo de actores más ricos en la futura estabilidad del Estado y la economía tuvo enormes y graves consecuencias. La fuga de capitales aumentó con una velocidad notable y debilitó el régimen realista y su ejército. Finalmente, en 1820, al recibir noticias de la

caída de la monarquía absoluta en España, la élite militar realista en México resolvió que era hora de concluir la guerra civil y declarar la Independencia de la madre patria. El general realista más destacado, Agustín de Iturbide, asumió el poder como jefe de Estado y procedió a iniciar una serie de reformas para conservar el statu quo social, que le permitiría ocupar el trono durante la corta vida del gobierno imperial mexicano (1821-1823).

8. Independencia y reformas liberales en México en la década de 1820

Mientras la Independencia forjó transformaciones dramáticas en la sociedad y en la política mexicanas, muchos aspectos del aparato administrativo colonial se subsumieron en el nuevo Estado que comenzó a surgir en la década de 1820. Gran parte de la estructura burocrática y militar central permaneció, pero con varios cambios significativos, de acuerdo con lo que señalan los trabajos de los historiadores Jáuregui (1994) y Arnold (1991). Al mismo tiempo, un gran número de burócratas fiscales coloniales continuó ejerciendo sus funciones después de 1820. No obstante, el gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación —ya desquiciada por las guerras— y recurrió a una serie de préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de las conductas a Veracruz y Acapulco, lo que sumó casi 2 millones de pesos plata de los grandes comerciantes mexicanos. Estas medidas provocaron críticas fortísimas y debilitaron al efímero Imperio iturbidista que pronto daría paso a la república federal en 1824.

No obstante la temprana crisis fiscal, una parte de la estructura tributaria se conservó, aunque con varios ajustes importantes debido a las nuevas divisiones político-administrativas derivadas de la creación de una administración federal. Por otro lado, una parte del legado financiero colonial (como las deudas del gobierno virreinal) fue retenida en los libros mayores de las cuentas financieras del nuevo gobierno y en la agenda del debate político, aunque nunca fue resuelta satisfactoriamente.

El hecho de que elementos de la administración colonial fueran incorporados en el nuevo gobierno independiente, sin embargo, no debe hacernos menospreciar los cambios y contrastes fundamentales en los terrenos de la soberanía, la organización política y la reforma administrativa del sistema hacendario posindependiente. El nuevo marco institucional de la reestructuración fiscal y financiera se ratificó en la Constitución federal de 1824 y se estableció una nueva jurisdicción política, similar a la de la vecina república de Estados Unidos, por lo que la nueva administración nacional mexicana coexistía con gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

La estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo. Los intentos por reformar el viejo sistema fiscal a partir del establecimiento del Imperio de Iturbide y, sobre todo, desde la república federal (1824) fueron complejos y es prematuro proponer un balance completo. Lo que sí podemos afirmar es que el nuevo sistema fiscal fue insuficiente para apuntalar al nuevo Estado y su ejército de manera realmente eficiente. De allí en buena medida la debilidad de la República mexicana en los decenios siguientes, la cual sufrió, por otra parte, mayor número de conflictos internos e invasiones extranjeras que cualquier otro país de América en esta época.

Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la sobreimposición de un modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, aunque matizado por cierta flexibilidad con respecto a la distribución de fondos entre las tesorerías regionales. El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente y tendiente a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas. Una segunda fuente de conflictos surgió del debilitamiento de la vieja burocracia colonial, que a pesar de sus fallas había logrado ser efectiva al recaudar impuestos y al mantener cuentas bastante exactas de una serie amplia y diversa de fuentes de ingresos. El debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales, hizo que a partir de la Independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica, con el consiguiente deterioro en los métodos contables. Como resultado, nadie en el gobierno ni en el ejército tenía una idea precisa de cuánto dinero estaría disponible ni cómo se gastaría.

Por otra parte, debe observarse que a partir de 1820 se produjeron *tres crisis* entrecruzadas y prolongadas: la crónica crisis fiscal, la larga crisis de la deuda pública y la crisis de los mercados financieros (en particular de la ciudad capital, donde se observan fuertes obstáculos a la modernización). A ello podríamos agregar, además, una crisis monetaria también duradera y compleja, pero que requiere estudiarse más a fondo en futuras investigaciones.

Una revisión de las categorías mayores del ingreso fiscal puede echar cierta luz sobre algunos de los problemas que enfrentó el gobierno mexicano en estas primeras décadas. Para comenzar, desde principios de 1820, la estructura tributaria colonial fue radicalmente transformada. Hay que subrayar, en primer término, que dos fuentes fundamentales de ingresos coloniales —el tributo y el diezmo minero— fueron abolidas. Esto implicó una reducción nominal de los ingresos potenciales del Estado en casi 30%, en términos de los niveles corrientes de ingresos del gobierno virreinal a finales del periodo colonial.

En el caso de los impuestos conocidos como tributos, que durante la Colonia recaían en los jefes de familia de los más de cuatro mil pueblos de indios, las reformas fueron contradictorias. A lo largo de buena parte del periodo de la

guerra (1810-1820) la recaudación se suspendió y pareció políticamente contraproducente intentar reimponer esta exacción arcaica. Por otra parte, después de la ratificación de la Constitución de 1824 no podían justificarse impuestos de carácter corporativo, lo que iba en contra de los principios liberales de ciudadanía. No obstante, tras un corto lapso, en varios estados se reintrodujo el impuesto tributario con nuevos nombres, como ocurrió en los gobiernos de Yucatán, Oaxaca y Chiapas. También se reimplantó una versión modificada en el Estado de México, aunque allí los funcionarios estatales y municipales rivalizaron por su control.

En el caso de los impuestos tradicionales sobre la producción minera conocidos como diezmo minero, debe recordarse que durante la guerra habían caído estrepitosamente y que la recuperación fue lenta. A principios de la década de 1820, el secretario de Asuntos Exteriores, Lucas Alamán, promovió una política de reducción de impuestos para atraer a inversionistas británicos al país con el aliciente de que obtendrían ganancias de las famosas minas de plata mexicanas. En efecto, en 1824 y 1825 se establecieron siete compañías mineras anglomexicanas, que se esperaba restablecerían la producción de plata, introduciendo nuevo equipo importado de Gran Bretaña, razón por la cual era indispensable reducir los viejos gravámenes mineros para no ahuyentar a los inversionistas extranjeros. No obstante, al pasar los años se fue aumentando la presión fiscal sobre los mineros y los comerciantes de plata, que fueron obligados a pagar diversos impuestos sobre el metal y su acuñación.

En 1843, por ejemplo, las necesidades pecuniarias del general Santa Anna durante su mandato provisional, le llevaron a ordenar un aumento de 6% a los impuestos sobre la exportación de plata y de 1% sobre la circulación interna del metal. Luego, en 1846, la administración federalista regresó a la tasa de 3.5% de impuestos sobre la plata exportada, aunque apenas dos años más tarde, ante una explosión de insurrecciones de las poblaciones indígenas en el norte y sur del país, nuevamente se elevó el impuesto a 6% sobre las exportaciones de plata. En 1853, al retornar al poder el centralista Santa Anna, redujo la tasa a 4%, sólo para subirla dos meses más tarde otra vez a 6%. Durante todo el periodo, los mineros y comerciantes de plata no dejaron de protestar por las medidas arbitrarias impuestas por autoridades civiles y militares, ya que implicaron graves pérdidas y alentaron un enorme aumento en el contrabando de plata para exportación. No obstante, aún es difícil llegar a una conclusión certera sobre los efectos de dichos impuestos, ya que se necesita un análisis más confiable del comercio de plata y del contrabando. El tema requiere una exploración minuciosa y una revisión de múltiples experiencias regionales.

También convendría una investigación pormenorizada del papel del gobierno federal en el abasto de azogue, esencial para la producción minera,

el cual sufrió numerosos vaivenes, que siguieron después de 1835 cuando el conde de Toreno, ministro de España, ofreció a los banqueros Rothschild los contratos de las minas de Almadén, destinados en gran parte para México, mayor consumidor de mercurio del mundo. El abasto de mercurio era fundamental para el beneficio de la plata, lo que se observaba en la relación entre oferta de azogues y producción de plata, como señala Rafael Dobado (1989) al analizar las curvas de producción de plata y suministro de azogue en la Nueva España durante el siglo XVIII. Sin embargo, aún faltan estudios detallados sobre este tema tan importante para la historia económica de México en el siglo XIX.

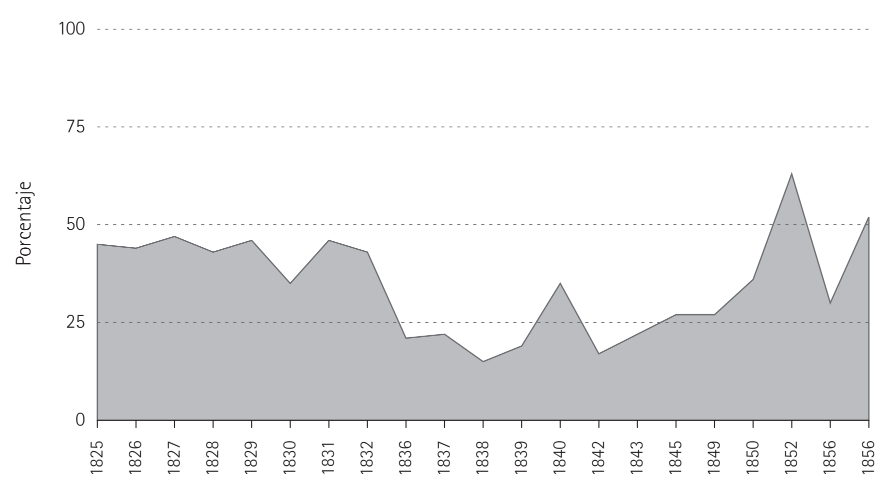
Un grupo adicional de impuestos de raigambre colonial no fueron abolidos, sino que se transfirieron a los gobiernos estatales a raíz del pacto político entre las élites regionales que participaron en la ratificación de la Constitución de 1824. En especial, es importante tener en cuenta la decisión de quitarle al gobierno federal el control sobre las alcabalas, salvo en el caso del propio Distrito Federal. De hecho, las alcabalas se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales durante casi media centuria. Otras fuentes de ingreso para las entidades provinciales incluyeron la amonedación (en aquellas regiones donde había casas de moneda), viejos impuestos eclesiásticos y varios ramos menores.

A pesar de estas reformas fiscales, el flamante gobierno federal se encontró con que desde 1824 no contaba con suficientes recursos para cubrir sus cuantiosos gastos, especialmente los militares. Por fortuna había retenido los impuestos sobre el comercio exterior, que entre los años de 1825 y 1830 proporcionaron un promedio de más de 6 millones de pesos anuales al tesoro central. Ello representaba casi 50% del ingreso federal total a finales de la década de 1820. A lo largo del siglo XIX, los ingresos aduanales fluctuaron en una banda ancha de los ingresos federales (véase la gráfica B6), y por ello se produjo una fuerte dependencia del tesoro central respecto al comercio exterior pero las abruptas fluctuaciones de dicho comercio tendieron a generar crisis fiscales pronunciadas.

Otros ingresos incluyeron el monopolio estatal del tabaco, el cual ingresaba un promedio anual de casi un millón de pesos a las arcas federales a fines de la década de 1820. Sin embargo, el estanco se debilitó cuando los gobiernos estatales se apropiaron progresivamente de partes de este enorme pero cada vez más fragmentado monopolio. A su vez, otros estancos tradicionales —como la pólvora, la sal y la lotería— también generaban recursos pero en un grado menor que durante la época colonial.

Finalmente, debe notarse que el gobierno federal también dependió de una serie de transferencias fiscales de los gobiernos estatales conocidas como *contingentes*, que se establecieron con base en un sistema de cuotas por medio del cual los estados más poblados y ricos debían proporcionar las

Gráfica B6. Participación de los impuestos portuarios en relación con el total de los ingresos del Estado mexicano, 1825-1856



Fuente: Ibarra Bellón (1998: 69).

sumas mayores a la administración federal. Al principio las autoridades federales tuvieron cierto éxito en obtener estos fondos, como indican las cuentas hacendarias que registran un promedio de más de un millón de pesos transferidos anualmente al tesoro federal a fines de la década de 1820. Pero desde principios de la década de 1830, los pagos de los contingentes cayeron notablemente y el sistema comenzó a resquebrajarse. Ello condujo al fracaso del experimento federalista (1824-1835), que fue remplazado por un régimen centralista (1835-1845) que también demostró ser fiscalmente débil aun con algunas reformas.

Durante la administración centralista, encabezada en diversas épocas por el poco escrupuloso general Santa Anna, se llevó a cabo un intento sistemático de obligar a los gobiernos estatales a rendir cuentas completas de sus ingresos al tesoro central y a transferir la mayor porción posible de cualquier superávit fiscal existente al gobierno central. A su vez, se realizaron importantes esfuerzos por establecer un sistema de contribuciones directas (que recaían sobre el ingreso y las propiedades), el cual produjo importantes resultados entre 1840 y 1844, pero derivados principalmente de impuestos sobre los capitales de propietarios en el centro del país y, en particular, en la capital. El modelo de centralismo fiscal tenía resonancias con el viejo modelo napoleónico: los líderes del partido centralista simpatizaban con las reformas llevadas a cabo por el emperador, y que permitieron en Francia el establecimiento de una administración más moderna y uniforme. Sin embargo, en México, en las décadas de 1830 y 1840, la uniformidad y la modernización eran dos objetivos por demás difíciles de alcanzar dada la conflictiva realidad

económica, social y política. Los desacuerdos políticos internos, las repetidas intervenciones militares extranjeras, la acumulación de deudas, el incremento del contrabando y la extrema laxitud en la administración pública y militar fueron los elementos más característicos del periodo.

9. Los gastos militares, los déficits crónicos y la trampa de la deuda

La inestabilidad del modelo fiscal federal se agravó por los déficits crónicos que aparecieron desde mediados de la década de 1820 y permanecieron como un elemento virtualmente constante en las finanzas públicas hasta fines de siglo. No caben muchas dudas acerca de la causa inicial. En la temprana república mexicana se daba una situación característica de la mayoría de los Estados premodernos (o sea, casi todos los Estados del mundo antes de 1850), donde el grueso de los egresos se destinaba a la esfera militar y a cubrir gastos de deudas provocadas por los conflictos bélicos. En el caso mexicano se explica por el hecho de que sufrió más embates militares que cualquier otro país latinoamericano: recordemos que después de la guerra de Independencia (1810-1820) siguieron las intervenciones extranjeras (española y francesa) de 1829 y 1838 y la guerra por Texas (1836), la invasión de México por Estados Unidos (1846-1848), la invasión europea en 1862 y la ocupación francesa (1863-1867), por no hablar de las guerras civiles, las guerrillas y las guerras regionales de protesta indígena, como la guerra de castas en Yucatán (1847). La derrota en la guerra con Estados Unidos en 1847 representó un tremendo golpe no sólo a la soberanía nacional, sino la pérdida de inmensos territorios y recursos naturales que eventualmente habrían contribuido a una mayor expansión y crecimiento de la economía mexicana. Sin duda, bien valdría la pena un ejercicio de historia contrafactual, para siquiera pensar cual habría sido el futuro de México si hubiera contado con California y Texas como parte del territorio nacional en la segunda mitad del siglo XIX.

En todo caso, la guerra fue un factor tan importante que la revisión de los presupuestos de la temprana república demuestra que el ejército federal absorbió entre 50 y 80% del total del presupuesto del gobierno nacional. Sin embargo, disminuir estos gastos resultaba una tarea de Sísifo, pues si los ministros reducían los salarios de los oficiales o los soldados, o intentaban reducir el tamaño del ejército, los generales podían amenazar con llevar a cabo golpes de Estado que provocarían la caída de la administración, como ocurrió en repetidas oportunidades. Además, debilitar al ejército central era potencialmente peligroso para los regímenes federalistas, ya que varios gobiernos estatales demostraron ser capaces de organizar fuerzas armadas locales de tamaño importante, mismas que podían amenazar a las autorida-

des en la ciudad de México. Por su parte, el considerable peso político de generales como Santa Anna o Bustamante, quienes fueron presidentes de la República de manera reiterada, hizo que fuera virtualmente impensable una reducción de las fuerzas armadas.

La guerra creaba su propia lógica y sus propias demandas: nos referimos no sólo a las presiones del gasto militar y del abasto del ejército, sino asimismo al enorme aumento de la deuda interna del gobierno federal, especialmente entre 1835 y 1860. A principios de la década de 1820, el gobierno mexicano había saldado sus primeros déficits con la emisión de dos empréstitos extranjeros emitidos en Londres por un total nominal de 30 millones de pesos, una suma enorme para la época. En la práctica no ingresaron a las arcas mexicanas mucho más que la mitad de dichos fondos por la pésima negociación de los bonos. Por otra parte, los dineros frescos no permitieron un gran alivio a la tesorería: la mitad de los fondos se utilizaron para comprar equipo bélico y pagar diversos gastos militares, y la otra mitad se ocupó para cubrir créditos vencidos de corto plazo. Finalmente, en 1827 el tesoro mexicano suspendió el servicio sobre los bonos externos, inaugurando una temprana crisis de deuda. Subsecuentemente, las autoridades financieras no tuvieron otro recurso que solicitar créditos de los prestamistas locales. El pequeño pero poderoso círculo de financieros (la mayoría avecindados en la ciudad de México) exigió garantías fiscales y numerosas concesiones del gobierno federal, razón por la cual —de acuerdo con el más importante estudio sobre la materia— el endeudamiento con los prestamistas eventualmente llevó a un virtual estado de bancarrota del gobierno (Tenenbaum, 1986).

Es importante observar, por tanto, que los fracasos financieros de los gobiernos federalistas y centralistas en la primera mitad del siglo XIX no se debieron sólo al desacuerdo político, las guerras civiles y extranjeras o a la ineficacia administrativa, también reflejaban la debilidad de los mercados de capital locales y de la economía en su conjunto. Dos eran los requisitos básicos para que pudieran desarrollarse los mercados de capital en el siglo XIX, pero en México ninguno se cumplió. En primer término, se requería la estabilización de los mercados monetarios a corto plazo y, en segundo lugar, la creación de un mercado doméstico relativamente amplio para títulos públicos. Estas condiciones no se cumplieron hasta finales del siglo, e incluso entonces, de manera limitada. Durante el primer medio siglo que siguió a la Independencia, las tasas de interés en la ciudad de México, para los créditos comerciales a corto plazo, eran muy altos (de 12 a 40%) y frecuentemente mucho más altos en el caso de créditos gubernamentales (fluctuaban, en forma salvaje, entre 30 y 200%).

Estas tasas reflejaban los altos riesgos de trabajar con el gobierno y explican porqué la mayoría de los inversionistas potenciales no podían ser atraídos hacia inversiones de largo plazo. Debe enfatizarse, en particular, que las altas tasas en el mercado monetario más importante eran, en buena medida, el efec-

to de las inestables políticas de deuda del gobierno federal, que obstaculizaban el desarrollo efectivo de un mercado de capital de corto y mediano plazos e impedían el surgimiento de un mercado de obligaciones públicas y privadas a largo plazo. Los principales indicadores de esta situación eran la falta de instituciones bancarias, las fluctuaciones erráticas de las tasas de interés, la falta de legislación comercial y financiera moderna y la inexistencia de una bolsa de valores institucionalizada.

A pesar de la debilidad de los mercados de capitales, es posible concluir que la razón fundamental de la bancarrota crónica de los gobiernos posindependientes radicaba en insuficiencias del sistema fiscal. Las diversas administraciones federales contaron con ingresos tan irregulares que no podían cubrir sus deudas, por lo que se veían obligadas a emprender operaciones de refinanciamiento a corto plazo o a suspender pagos sobre las mismas. Las viejas deudas coloniales, por ejemplo, nunca fueron pagadas a los acreedores, salvo algunos casos excepcionales. La escasa aceptación de los instrumentos de deuda pública que resultó de tales políticas, inevitablemente obligó a los ministros de finanzas a ofrecer tasas de interés extremadamente altas sobre las deudas internas, distorsionando, de este modo, las operaciones rutinarias del mercado monetario de la ciudad de México por casi medio siglo. Por otra parte, es evidente que las frecuentes suspensiones de pago sobre las obligaciones públicas a corto y largo plazos, hicieron que estos instrumentos fueran poco atractivos para la mayor parte de los pequeños y medianos inversionistas potenciales. No se trataba, evidentemente, de una crisis fiscal y de deuda coyuntural de la que México se pudiese recuperar a corto plazo, sino de una crisis estructural (ya que duró casi 50 años) en la que el gobierno federal fracasó en equilibrar las finanzas públicas, con gravísimas consecuencias políticas, militares y financieras.

10. La economía real en la temprana república

A pesar de la gravedad de la crisis fiscal y financiera en la primera mitad del siglo XIX, resulta debatible argumentar que las tendencias fiscales y financieras —especialmente del gobierno federal— fueran un espejo fiel de lo que ocurría en la economía privada. Tampoco sabemos bien a bien cual fue el *impacto* de dicha crisis sobre los distintos sectores de la economía privada, tarea extremadamente difícil de resolver que constituye un reto futuro para los investigadores.

Para evaluar la naturaleza del desempeño de las tendencias de fondo de producción y comercio en la economía mexicana del periodo 1820-1850, dada la relativa escasez de series cuantitativas confiables, es necesario recurrir a fuentes de carácter cualitativo y a la bibliografía (algo dispersa) sobre los

distintos sectores: agricultura, minería, manufactura, comercio interno y externo. En este apartado de conclusión, ofrecemos apenas unas pinceladas que claramente sugieren que aún hay muchas más preguntas que respuestas sobre el tema.

Un testimonio que refleja las contradicciones que experimentó la economía mexicana a mediados de la década de 1830, lo proporcionó Miguel María de Azcárate, encargado de la oficina supervisora de las rentas de la ciudad de México. Su interpretación sobre la economía urbana se basa en la información que recababa de las entradas de alimentos a la capital, y en su informe señalaba que se había producido un aumento del consumo de ganado y otros productos con respecto a principios de siglo, periodo considerado el más esplendoroso de la Colonia. Indicaba que tanto la venta de ganado mayor (vacas y toros) como de cerdos y carneros había aumentado considerablemente. Lo mismo se podía decir de la introducción de granos —maíz y trigo—, así como de la venta de otros productos como el pulque. Y ello se daba en circunstancias todavía muy difíciles, con un claro aumento de léperos (pobres de solemnidad) que asolaban la ciudad. En cambio, la opinión de Azcárate sobre la economía rural reflejaba mayor pesimismo, aunque en este caso su información era acaso más imprecisa, ya que no contaba con estadísticas. Decía en el año que escribía (1836) que a raíz de la guerra con Texas, el gobierno había ordenado la leva de muchos campesinos y "los departamentos fertilísimos de esta hermosa región (el valle de México) yacen devastados desde entonces, las haciendas destruidas, no hay manos útiles que las cultiven ni caudales que fomentarlas".

En contraste, un testigo importante de mediados del siglo XIX era más optimista: nos referimos a Lucas Alamán, quien indicaba en 1852, en el quinto y último volumen de su famosa *Historia de México*:

> En medio de tantas causas de atraso, el país ha hecho sin embargo notables progresos, no tanto debidos al gobierno, sino más bien venciendo los obstáculos que las instituciones y dificultades políticas les han opuesto. Aunque las compañías extranjeras de minas no tuviesen resultado ventajoso para ellas mismas, este ramo ha progresado extraordinariamente… siendo las sumas acuñadas anualmente poco inferiores a las que se acuñaban antes de la insurrección… La agricultura ha vuelto al estado más próspero que tuvo en aquella época, y sus frutos se venden a precios mayores que los que habían tenido muchos años antes… El bienestar se manifiesta en todos los que no dependen para vivir de los sueldos del gobierno general: los artesanos encuentran en qué trabajar y en los campos falta gente para todas las operaciones de la agricultura.

Como se observa en trabajos recientes de Ernest Sánchez Santiró (2002), la minería acusó un proceso de recuperación notable entre 1820 y 1850, con

aumentos fuertes en varios distritos mineros, en particular Guanajuato y Real del Monte. En 1850 se alcanzaron otra vez los niveles espectaculares de acuñación de fines de la época colonial. Sin embargo, en los dos decenios subsiguientes, se observa una caída de la producción minera de plata impactada, al parecer, por las guerras internas y externas, a lo cual hay que agregar un aumento considerable de contrabando de plata no registrada.

De la misma manera, puede afirmarse que la agricultura y la ganadería experimentaron una fase de fuerte recuperación a partir de la década de 1820, aunque más difícil de cuantificar. Los estudios de Margaret Chowning (1999) sobre Michoacán entre los años 1830 y 1840 sugieren que hubo un crecimiento importante de producción y de fuentes de crédito local. En el ensayo de Ernest Sánchez Santiró, capítulo 6 de este volumen, se proporcionan elementos adicionales que nos hablan de un crecimiento poblacional importante fincado en una expansión sostenida de la frontera agrícola en gran parte del país. Lo cierto que es no se volverían a repetir las crisis agrarias tan intensas de finales del régimen colonial. Ello nos indica cambios importantes pero aquí, de nuevo, faltan muchas investigaciones puntuales con documentación muy dispersa en archivos, que va a requerir un gran esfuerzo de nuevas generaciones de historiadores para aclarar realmente cuál fue el estado de la agricultura y la ganadería en la temprana época republicana.

Finalmente, podemos observar que entre 1830 y 1850 se da un nuevo fenómeno: un proceso inédito en México de brote industrial de carácter fabril, especialmente en el sector textil. La fundación de medio centenar de fábricas que utilizaban maquinaria importada de la clase más moderna era testimonio de ello. El polo más dinámico de la manufactura textil se encontraba alrededor de la ciudad de Puebla, pero también había numerosas fábricas en el valle de México, en Veracruz (especialmente Orizaba), así como en Jalisco, Durango y otros estados del centro-norte (véase el cuadro B3).

Sobre estas fábricas se ha realizado ya una gran cantidad de monografías, la mayor parte sobre las empresas de Puebla y algunas del valle de México. Aquí los nombres de Walter Bernecker, Guy Thomson, David Walker, Mario Trujillo, Mariano Torres y muchos otros historiadores son referencias fundamentales. Sus monografías son de consulta obligada para entender los alcances y los límites de una industrialización que logró abastecer los mercados mexicanos tanto con telas de algodón como de lana, pero que no pudo impulsar un proceso de despegue industrial más amplio. Guardando las distancias y las diferencias, estos tempranos nudos fabriles mexicanos tienen paralelos con el brote industrial (más poderoso) que experimentó la región de Cataluña en la misma época (1820-1850), y que permitió un avance económico y empresarial muy significativo, pero que también enfrentó limitaciones importantes.

Por su parte, debe señalarse que a pesar de que esta época fue de fuerte expansión de las manufacturas en el país, una paradoja era que la gran fábrica de tabaco de la ciudad de México, el mayor establecimiento en términos de empleos, fue perdiendo dinamismo. Debido a la mayor autonomía fiscal de los estados de la República, surgieron fábricas de tabaco en muchos puntos, aunque con una producción bastante deficiente, comparada con la época colonial. Como consecuencia, a partir de 1830 comerciantes y agiotistas se metieron de lleno en el negocio de sacar ganancias rápidas del tabaco, fuese por la vía del contrabando o por medio del arrendamiento del estanco. En este caso, la transición de Colonia a Independencia resultó perjudicial para un sector económico importante y para una fuente fiscal que había sido muy rentable.

Cuadro B3. Fábricas de algodón en México, 1845-1850

Estado	*1845 Fábricas*	*1850 Husos*	*Porcentaje*	*Fábricas*
Puebla	20	42 812	37.8	20
México	8	21 868	19.2	9
Veracruz	7	19 807	17.4	8
Jalisco	4	11 588	10.2	4
Durango	5	5 520	4.9	5
Querétaro	2	4 800	4.2	3
Sonora	1	2 198	1.9	1
Coahuila	2	1 960	1.7	2
Michoacán	1	1 668	1.5	
Guanajuato	2	1 592	1.4	2
Colima				1
Total	52	113 813	100.0	55

Fuente: Ibarra Bellón, 1998: 214.

Consideramos que en aras de sugerir la utilidad de la historia comparada, debe retomarse la interpretación de Jordi Nadal para el caso español de la misma época (1830-1840) en su libro *El fracaso de la revolución industrial en España,* en el cual se argumenta que, aun con la expansión notable de la industria catalana en el periodo, ésta no fue suficiente para impulsar el conjunto de la manufactura española hacia una transformación profunda y sostenida. En México, en 1850 se daba una situación similar, ya que el brote fabril textil del decenio 1830-1840 no desembocó en un despegue industrial; de hecho, no sería hasta fines del siglo cuando se pudo vislumbrar la posibilidad de un cambio más profundo, empresas más dinámicas, una mayor difusión e incorporación de tecnología en varios sectores manufactureros a la vez, al tiempo que se observó una creciente integración de los mercados.

Referencias y bibliografía

Alamán, Lucas, 1985. *Historia de México*, 5 vols., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Cultural Helénico (ed. facs. de la 1a. ed. de 1849-1852).

Anna, Timothy, 1981. *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Archer, Christon, 1981. "Bourbon Finances and Military Policy in New Spain, 1759-1812", *The Americas* **37** (3), pp. 315-350.

Archer, Christon, 1983. *El ejército en el México borbónico, 1760-1810,* México, Fondo de Cultura Económica.

Arnold, Linda, 1991. *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, Grijalbo.

Assadourian, Carlos Sempat, 1983. *El sistema de la economía colonial: el mercado interior. Regiones y espacio económico,* México, Grijalbo.

Barbier, Jacques, 1980. "Toward a New Chronology for Bourbon Colonialism: The *'Depositaría de Indias of Cádiz'*, 1722-1789", *Ibero-Amerikanisches Archiv* **6** (4), pp. 335-353.

Borchardt de Moreno, Christiana R., 1984. *Los mercaderes y el capitalismo en México, 1775-1778,* México, Fondo de Cultura Económica.

Brading, David, 1975. *Mineros y comerciantes en el México borbónico, 1763-1810*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cervantes Bello, Francisco, 1986. "La Iglesia y la crisis del crédito colonial en Puebla, 1800-1814", en Ludlow y Marichal (eds.), pp. 51-74.

Céspedes del Castillo, Guillermo, 1992. *El tabaco en la Nueva España*, Madrid, Academia de la Historia.

Chowning, Margaret, 1999. *Wealth and Power in Provincial Mexico: Michoacán from the Late Colony to the Revolution*, Stanford, Stanford University Press.

Coatsworth, John H., 1990. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Deans-Smith, Susan, 1992. *Bureaucrats, Planters, and Workers. The Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin, University of Texas Press.

Dobado, Rafael, 1989. *El trabajo en las minas de Almadén, 1750-1855*, 3 vols., Madrid, Universidad Complutense.

Garavaglia, Juan Carlos, y Juan Carlos Grosso, 1985. "Estado borbónico y presión fiscal en la Nueva España, 1750-1821", México, Universidad Autónoma Metropolitana (cuaderno de trabajo).

Grafenstein Gareis, Johanna von, 1997. *Nueva España en el Circuncaribe, 1779-1808. Revolución, competencia imperial y vínculos intercoloniales*, México, UNAM.

Greenow, Linda, 1983. *Credit and Socioeconomic Change in Colonial Mexico. Loans and Mortgages in Guadalajara, 1720-1820,* Boulder, Westview.

Hamnett, Brian, 1978. *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú: liberalismo, realeza y separatismo, 1800-1824*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hamnett, Brian, 1990. *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica.

Heredia Herrera, Antonio, 1978. *La renta del azogue en Nueva España, 1709-1751*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

Humboldt, Alexander von, 1985. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa.

Ibarra, Antonio, 2000. *La organización regional del mercado interno novohispano. La economía colonial de Guadalajara, 1770-1804*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Jáuregui Frías, Luis Antonio, 1994. "La anatomía del fisco colonial: la Real Hacienda de la Nueva España, 1784-1821", tesis doctoral, El Colegio de México.

Jáuregui, Luis, y José Antonio Serrano Ortega (coords.), 1998. *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas.

Kicza, John, 1986. *Empresarios coloniales. Familias y negocios en la ciudad de México durante los Borbones*, México, Fondo de Cultura Económica.

Klein, Herbert, 1995. *Las finanzas americanas del Imperio español, 1680-1809*, México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana.

Ladd, Doris, 1976. *The Mexican Nobility at Independence, 1780-1826*, Austin, University of Texas Press.

Ludlow, Leonor, y Carlos Marichal (eds.), 1986. *Banca y poder en México, 1800-1925*, México, Grijalbo.

Marichal, Carlos, 1999. *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Marichal, Carlos, y Daniela Marino (comps.), 2001. *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México.

Marichal, Carlos, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.), 1994. *Historia de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1990*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México.

Marichal, Carlos, y Matilde Souto, 1994. "Silver and Situados: New Spain and the Financing of the Spanish Empire in the Caribbean in the Eighteenth Century", *Hispanic American Historical Review* **74** (4), pp. 587-613.

Mier, fray Servando Teresa de, 1813. *Historia de la Revolución de Nueva España*, 2 vols., ed. original, Londres (reed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986).

Miño, Manuel, 1990. *Obrajes y tejedores de Nueva España, 1700-1810*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Nater, Laura, 1998. "El tabaco y las finanzas del Imperio español: Nueva España y la metrópoli, 1760-1810", tesis doctoral, El Colegio de México.

Pérez Herrero, Pedro, 1988. *Plata y libranzas: la circulación mercantil en el México borbónico*, México, El Colegio de México.

Rodríguez O., Jaime (ed.), 1989. *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Ángeles, University of California Press.

Romero Sotelo, María Eugenia, 1997. *Minería y guerra. La economía de la Nueva España, 1810-1821*, México, El Colegio de México.

Romano, Ruggiero, 1998. *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.

Salvucci, Richard, 1992. *Textiles y capitalismo en México. Una historia económica de los obrajes, 1539-1840*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Sánchez Santiró, Ernest, 2002. "La minería novohispana a fines del periodo colonial. Una evaluación historiográfica", *Estudios de Historia Novohispana* **27**, pp. 123-164.

Silva Riquer, Jorge, 1993. *La administración de alcabalas y pulques de Michoacán, 1776-1821*, México, Instituto Mora.

Soria, Víctor M., 1994. *La Casa de Moneda bajo la administración borbónica, 1733-1821*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Tenenbaum, Barbara, 1986. *The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Alburquerque, University of New Mexico Press.

TePaske, John, y José y María Luz Hernández Palomo, 1976. *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México, 1576-1816*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Tutino, John, 1990. *De la insurrección a la revolución en México: las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, México, Ediciones Era.

Valdés Lakowsky, Vera, 1987. *De las minas al mar: historia de la plata mexicana en Asia, 1563-1834*, México, Fondo de Cultura Económica.

Valle Pavón, Guillermina del, 1997. "El Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827", tesis doctoral, El Colegio de México.

Van Young, Eric, 1989. *La ciudad y el campo en el México del siglo XVIII: la economía rural de la región de Guadalajara, 1675-1820*, México, Fondo de Cultura Económica.

Villar Ortiz, Covadonga, 1988. *La renta de la pólvora en Nueva España, 1569-1767*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

Wobeser, Gisela von, 1994. *El crédito eclesiástico en la Nueva España: siglo XVIII*, México, UNAM.

4. LA EDAD DE PLATA: MERCADOS, MINERÍA Y AGRICULTURA EN EL PERIODO COLONIAL TARDÍO

Antonio Ibarra
Universidad Nacional Autónoma de México

> Después de los productos de la tierra, y de la industria de los hombres, no hay en el mundo tesoro que iguale al de las minas de nuestras Indias ... Por lo demás deben beneficiarse las que hoy tenemos, y construirse otras nuevas, siendo indubitablemente útil al Estado su riqueza, y a la conservación de la paz, de las vidas y de la reputación de la Nación; siendo todo esto más estimable si se disminuyen los gastos de las minas, se abrevia el trabajo de su beneficio, y se aumentan las ganancias de los Mineros.
>
> JOSEPH DEL CAMPILLO Y COSÍO,
> *Nuevo Gobierno Económico para la América*, 1743

1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NOVOHISPANO: TENDENCIAS GENERALES

La economía novohispana creció a lo largo del siglo XVIII por encima de su población, dando cuenta de una prosperidad relativa en la que el sector agropecuario constituyó la base y la producción minera su cresta dinámica. La economía creció en términos reales hasta alcanzar un monto de alrededor de 225 millones de pesos a fines de la época colonial, de acuerdo con datos de Richard y Linda Salvucci (1993) estimados mediante el *ingreso medio per cápita* entre la población trabajadora rural y urbana. Considerando que buena parte del producto se encontraba en una economía de subsistencia, el valor nominal subestima el producto real, por lo que los cálculos inferidos a partir de testimonios fiscales, tanto seculares como episcopales, merecen ponderarse en proporción con el tamaño de la producción económica que pasaba por el mercado y dejaba rastro en registros fiscales. Richard Garner (<*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>) ha estimado las proporciones del producto nominal como una relación entre los registros de recaudación decimal, alcabalatorios y producto minero, más la economía de productores que no recibe sanción fiscal. Con base en estos datos podemos considerar que 40% de la renta nacional puede expresarse claramente mediante dichos indicadores. Una estimación de su evolución se presenta en la gráfica 4.1.

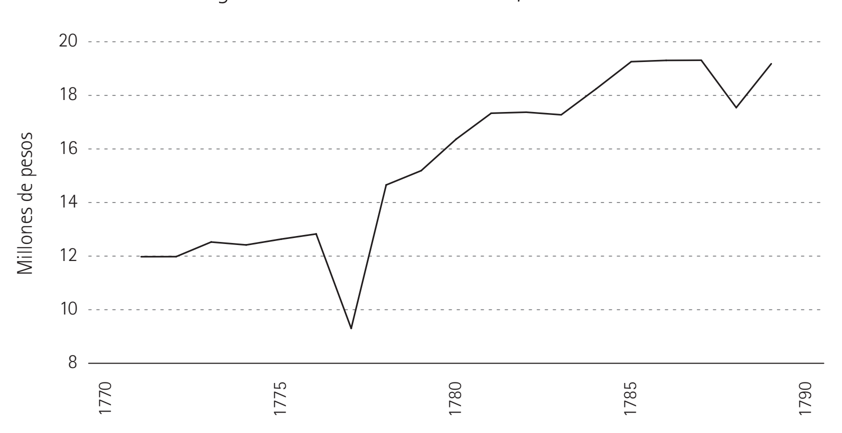
Gráfica 4.1. Estimación del producto interno bruto, 1702-1803
(serie con suavizamiento exponencial α = 0.9)

Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuente: estimación de Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>, basado en Klein y TePaske (1987-1989).

Si bien los precios de los alimentos experimentaron súbitas alzas, la tendencia deflacionista de la primera mitad del siglo XVIII atenuó el crecimiento nominal registrado en la segunda fase, que se caracterizó, en el último cuarto de siglo, por un incremento sostenido de los precios agrícolas, aunque con perturbaciones significativas en 1785-1786, 1801-1802 y 1809-1810. Sin embargo, pese a testimonios aislados fincados en observaciones sobre precios agrícolas en mercados urbanos, no podemos establecer que el efecto inflacionario haya producido un reflejo negativo en el crecimiento económico, atenuando su ritmo, debido precisamente a la combinación de un amplio sector de autoconsumo y tendencias deflacionarias que siguieron a los episodios de escasez alimentaria. Por su parte, este sector "oculto" de la economía que representaba una parte significativa de los ingresos reales, principalmente en producto, pudo haberse escapado al "efecto inflacionario", ya que no pasaba por el mercado.

El crecimiento de largo plazo acumulado en la producción agropecuaria (véase la gráfica 4.2) creó condiciones favorables para el ulterior desempeño de la producción orientada a la demanda minera, especialmente de bienes-salario e insumos intermedios para la producción, una vez que el ciclo de explotación argentífera tuvo un alza sostenida. El crecimiento económico y la dinámica del sector agropecuario no devinieron, sin embargo, en un proceso homogéneo, sino en uno marcado por una notable desigualdad regional, lo que habría de ser un rasgo característico de la prospe-

Gráfica 4.2. Estimación del producto agrícola
según el diezmo total calculado, 1770-1790



Notas: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
La estimación del diezmo total se realizó con las cifras de los diezmos recaudados en los arzobispados de Guadalajara, Puebla, Valladolid, Durango, Oaxaca y ciudad de México.
Fuente:Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>, basado en documentos de la Egerton Collection 520, folios 199-205.

ridad en el último periodo colonial novohispano. Como se aprecia en la gráfica 4.3, que muestra la tendencia general del producto agrícola, medido con base en registros de diezmos, los territorios del centro-sur mantuvieron un crecimiento moderado, en tanto que en los del centro-norte el aumento fue mayor: los obispados de Guadalajara, Valladolid y Durango reflejan este proceso de dinamismo económico asociado a la expansión minera.

La medición del producto agropecuario mediante el diezmo líquido, pese a sus dificultades contables, constituye una fuente confiable sobre las tendencias de largo plazo de la agricultura para amplios territorios de la economía rural novohispana, ya que nos permite advertir la evolución del producto agropecuario en el que descansaba la economía de la época. Las distintas trayectorias, empero, pueden ocultar los cambios de corto plazo y las coyunturas de la producción para el consumo, así como sus contingencias. Éstas últimas derivaron de crisis agrícolas que en esa época tuvieron un efecto adverso entre los consumidores pero que, para la gran propiedad agraria, fueron de capital importancia para incrementar los beneficios de la producción para el mercado y la extracción de granos de los espacios microrregionales y, con ello, consolidar una activa circulación de bienes de consumo. Como señala Enrique Florescano (1983), en su estudio pionero sobre los precios del maíz y las crisis agrícolas, las contingencias naturales y su saga de altos precios salvaron a la hacienda de una competencia que hasta

Gráfica 4.3. Evolución del diezmo por obispado, 1770-1788

Notas: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuente: Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>, basado en documentos de la Egerton Collection 520, folios 199-205.

entonces ganaba la comunidad campesina, en un contexto de deflación y autoconsumo.

Si atendemos a las estimaciones del entonces secretario del Consulado de Comercio de Veracruz, José María Quirós, recientemente corregidas con el formato de unas gruesas cuentas nacionales, a fines de la época colonial la economía novohispana alcanzó un nivel de crecimiento significativo, con una estructura sectorial diversificada en la producción. Ésta se componía en 60% del producto agropecuario (28% agrícola y 32% pecuario), además de una producción manufacturera que superó 25% del total, que expresaba el desarrollo del mercado interno y sus vinculaciones recíprocas. La producción minera, según esta estimación, había alcanzado más de 12% del producto total: 11.4% monetaria (plata y oro) y 0.6% no monetaria (Romero Sotelo y Jáuregui, 1986: 105-140).

La producción de plata y oro, como sabemos, estuvo orientada al mercado externo e influyó significativamente en las balanzas comercial y de pagos, en tanto que la minería no monetaria hace referencia al proceso de producción de bienes intermedios, orientados al proceso interno de producción de plata. Si bien más de la mitad del producto interno novohispano se centraba en actividades agropecuarias, las actividades agromanufactureras y una protoindustria urbana deben considerarse rasgos significativos en el proceso de articulación sectorial de la economía, gracias a la expansión de un mercado de consumo, así como del dinamismo de la demanda minera. Esta estructura

diversificada de la economía novohispana contrasta con la observación de que su prosperidad estaba limitada a la exportación metálica y que los excedentes de su producción general se derrochaban en un consumo superfluo, que resultó del rezago de su sector industrial.

Vale considerar, en este caso, que era precisamente la producción de metales preciosos la *industria* más importante del reino, como afirmó en la época don Fausto Delhuyar, y que gracias a ésta se proveyó de dinamismo mercantil a producciones naturales, que de otra manera hubieran quedado reducidas a satisfacer el consumo interno. Producir plata impulsó un movimiento general de la economía novohispana, ya que generó un conjunto de encadenamientos productivos, sectoriales y regionales entre aquélla y la producción agropecuaria, la naciente manufactura urbano-rural y las explotaciones de insumos que la propia producción platera demandaba. La historia de esta articulación es, precisamente, la que explica que la plata haya sido la *producción económica dominante* en el espacio económico novohispano del siglo XVIII, así como el nexo fundamental con el mercado mundial y el sistema económico colonial.

2. La función de la plata en el sistema económico colonial

La producción minera, dada la composición de su demanda y el alto grado de compensación de la oferta interna, produjo un *ciclo de circulación del capital minero*, como lo ha propuesto Carlos Sempat Assadourian (1983) explicando las observaciones de don Fausto Delhuyar. Dicho ciclo, consistente en la conversión de la mercancía dinero en capital variable, circulante y fijo durante el proceso de producción, permite advertir la asociación entre la dinámica del sector minero y el crecimiento de la economía real novohispana, principalmente por el alto componente de valor imputado a la producción metálica que devenía de insumos y bienes–salario producidos en el reino. La exploración de este sector, que constituye la observación fundamental de este ensayo, nos permite comprender y constatar el efecto de arrastre que tuvo la economía minera en el conjunto de la organización espacial del mercado interno novohispano.

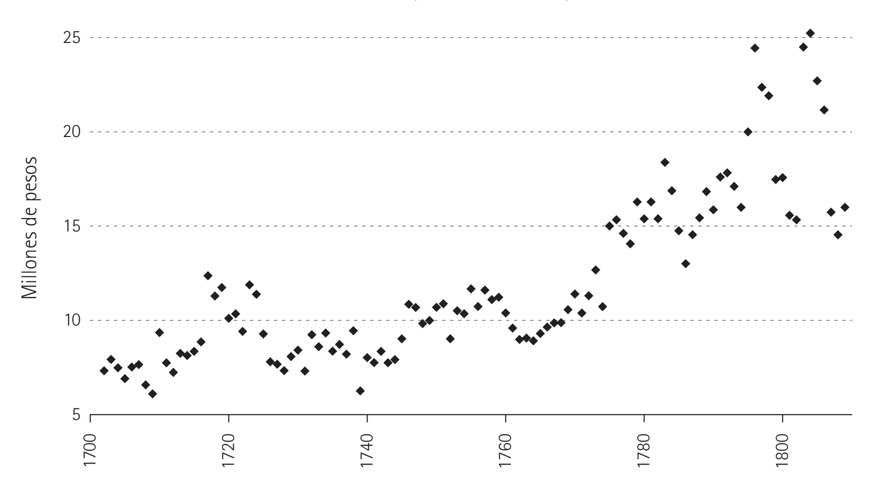
Y es precisamente gracias a este efecto motriz sectorial de la minería que la economía novohispana mostró un dinamismo acusado en sus ciclos regionales de producción agropecuaria, en proporción con la capacidad de inserción en dicha demanda, así como de la posibilidad de participar en los amplios circuitos de circulación de las importaciones en los nudos del mercado interno.

La Nueva España, como sabemos, fue la posesión española más rica de ultramar a fines del siglo XVIII: su producción minera se multiplicó a lo largo

de ese siglo pasando de un promedio quinquenal de 3 millones de marcos a principios de siglo, al doble a mediados, y al cuádruple al final del mismo, con más de 12 millones de marcos producidos quinquenalmente. La consecuente exportación de moneda, así como su rendimiento fiscal, le permitieron ser el soporte de la economía imperial en América.

En efecto, el ciclo de productividad de la plata impulsado por nuevos descubrimientos de minas y el poblamiento del centro-norte del reino, está en el origen de dicha prosperidad secular que se tradujo en una *onda larga de producción* (véase la gráfica 4.4). La expansión del comercio interior y la creciente demanda de insumos mineros dieron un nuevo impulso a la producción interna asociada al proceso de extracción, refinación y producción de plata, lo que favoreció el gran empuje de la demanda interior y creó un sistema de encadenamientos productivos que extendió dicho aliento a la producción alimentaria, particularmente de bienes-salario, así como a la de insumos requeridos por el proceso industrial de la producción argentífera, como la sal, el tequesquite, el cobre, los corambres y el sebo, entre otros productos asociados a la demanda minera. La plata, entonces, tuvo un efecto de transmisión en la demanda agropecuaria e industrial de la época, que explica su relevancia en el dinamismo de la economía novohispana en el último cuarto del siglo XVIII y hasta la "revolución de Hidalgo".

Gráfica 4.4. Onda larga de producción de plata, 1700-1800



Nota: elaboración: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuente: Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>.

La conformación de un sistema económico productor de plata, sin embargo, sólo pudo realizarse gracias a la integración de un conjunto de medidas institucionales que se expresaron en decisiones de política econó-

mica, definición de derechos de propiedad y reducción de los costos de transacción y riesgo en la actividad empresarial de mineros y sus socios financieros. Asimismo, se generó una compleja organización financiera que permitió la circulación de plata y desbloqueó las fuentes de crédito, favoreciendo la rentabilidad del mercado de metales. Finalmente, se produjo un emplazamiento espacial de la producción local y regional orientada a un mercado interno de abasto y consumo. La concurrencia de estos tres procesos, asociados al *ciclo natural de productividad minera* de los nuevos centros del norte, constituye la explicación de la prosperidad minera borbónica.

Entre los factores que contribuyeron a incrementar los rendimientos de la economía novohispana a la riqueza imperial, merece destacarse la estrategia de cambio institucional que privilegió una doble política de fomento y rentabilización indirecta de los beneficios fiscales del crecimiento, mediante un conjunto de medidas legales, organizativas y fiscales que buscaban, sobre todo, bajar los costos unitarios de la producción minera, con una reducción del precio de los insumos mediante el mecanismo de subsidios directos al costo del mercurio, la disminución de los derechos patrimoniales e impuestos, así como con la promoción de una rebaja de los costos de transacción por medio de una nueva reglamentación que diera certidumbre a la posesión de las minas, a los contratos entre mineros y una autoridad corporativa que resolviese litigios y les otorgara el privilegio de la representación.

Se consideraba que la rentabilidad del sector minero habría de derivar de un conjunto de incentivos que terminarían por impulsar la productividad general de la economía, dinamizar el mercado de suministros y, consecuentemente, incrementar la recaudación fiscal en otros ramos, como la circulación interior de mercancías. La *política de utilidad económica* de la Corona favoreció, en primera instancia, la recuperación de este sector, pero terminó imponiendo pesadas cargas fiscales a los consumidores que, en última instancia y mediante el mecanismo de transmisión de los precios por medio de las alcabalas, tuvieron que solventar dicha política de fomento y los costos de la declinación finisecular del producto minero.

3. Los ciclos de la producción platera y la integración de su mercado

A lo largo del siglo XVII, especialmente en la segunda mitad, se marcó el viraje del epicentro de la producción platera imperial, así como de las rentas fiscales imperiales asociadas, del espacio andino a la Nueva España. En gran medida, la transformación del esquema de recaudación y comercio atlántico se hizo manifiesto como saga de la espectacular producción minera novohis-

pana y, como consecuencia de ello, de la "prosperidad" novohispana que se expresó en el incremento de las rentas del monarca y las transformaciones institucionales que permitieron una mayor rentabilidad colonial de la economía novohispana.

En cualquier caso, la producción creció de manera significativa durante el siglo XVIII y muy especialmente en el último cuarto, en viejos y nuevos centros mineros. Un aspecto relevante del ciclo de productividad minera reside en la comparación entre las regiones prósperas que iniciaron el ciclo largo y las que lo consolidaron a finales del siglo. Se produjo, salvo en la continuidad de Real del Monte y Zacatecas, una relocalización productiva que expresa la primera expansión del norte minero y su peso en el producto total. Es indiscutible que la producción argentífera aumentó significativamente, abriendo un ciclo largo de prosperidad minera que se manifestó de forma desigual en las distintas regiones novohispanas productoras de metal. Además, sin lugar a dudas fue un dinamizador de la producción comercial agropecuaria, la formación de núcleos urbanos y el trazado de varios sistemas de producción asociados a patrones de especialización, local y regional, que tejieron redes de intercambio firmes y de mayor amplitud espacial.

El Bajío, como espacio perimetral de la minería de Guanajuato, representaba este modelo de articulación espacial entre aquel sector, la ganadería y la agricultura comercial, y una especialización artesanal que habría de beneficiarse de la demanda minera, directa o indirectamente. Brading (1975), siguiendo a Wolf, planteó la relación virtuosa entre la ocupación del suelo en el siglo XVII tardío, el desarrollo de una agricultura comercial productiva y la especialización en núcleos urbanos de artesanía y protoindustria textil, como ocurrió en San Miguel, Querétaro y San Luis de la Paz. En regiones agrícolas como Michoacán y la cuenca del lago de Chapala, el empuje de la demanda minera trajo consigo el impulso a la agricultura comercial, tanto de maíces como trigo, lo que dio un estímulo particular a los procesos endógenos de expansión agrícola.

Otros espacios, menos articulados en un vaso espacial como el Bajío, pero ligados por el tráfico de larga distancia, habrían de participar de los beneficios de la demanda minera, como la economía urbano-regional de la región de Guadalajara. Ésta constituyó un ejemplo paradigmático de la articulación de un espacio agrario y una ciudad que logró insertarse en los grandes flujos del comercio interprovincial, gracias a sus excedentes agropecuarios pero también a la minería de corta escala, que le permitió aprovisionarse de metálico para las transacciones de larga distancia.

Nos detendremos en la región de Guadalajara para explicar cómo funcionaba la doble articulación entre una economía de abasto y su sector minero, las conexiones con el mercado interno y la enorme importancia que tuvo para su desarrollo la vinculación al mercado interno novohispano, especialmente con la demanda minera del norte.

A principios del siglo XIX, la economía regional de Guadalajara se había constituido como un espacio urbano-regional de gran dinamismo económico: la concentración de la población en su capital, secundada por un movimiento de mercantilización de la producción agropecuaria periférica, permitió que se constituyera como un gran *hinterland* mercantil que imprimió a los negocios agrícolas un impulso notable. Pero también se conformaron un conjunto de regiones periféricas, especializadas en exportación ganadera y producción metálica que generaron un movimiento económico regional. Así, la producción agropecuaria regional y la manufactura urbana experimentaron un proceso de crecimiento en su demanda, con lo cual satisficieron el mercado regional y ampliaron sus exportaciones a las regiones norteñas del reino.

Es posible que el *producto bruto regional* de Guadalajara haya alcanzado los 9 millones de pesos, de los cuales cerca de 6 millones pasaban por el mercado, según las estimaciones del intendente Abascal y Sousa. De este quántum, más de dos tercios constituía la producción final para el consumo y el resto lo conformaba la producción intermedia. La demanda final de la región estuvo en gran medida compuesta por 60% de bienes alimentarios y el resto de consumo. Más de 40% del producto regional constituyó la producción alimentaria que se destinaría al mercado, con lo cual se consolidó un sector regional de exportación que habría de ser el vínculo virtuoso con la demanda del reino.

De los 2.15 millones de pesos que representaron los despachos de la región de Guadalajara al reino, dos terceras partes eran bienes de consumo y el resto insumos para la producción minera: tres cuartas partes de las exportaciones fueron de origen agrícola, 20% pecuario y el resto agroindustrial. Una media docena de productos conformaron la plataforma de exportación regional: granos —maíz, trigo y frijol—, sal, mantas de algodón, jabón y ganado vacuno representaron 60% de las extracciones regionales al reino, 1.7 millones de fanegas de maíz, 84 mil de frijol y 48.5 mil cargas de trigo. Adicionalmente se extraía ganado vacuno, equino y mular en pie, aunque también cueros curtidos, al pelo y gamuzas, cueros labrados (cordobanes, badanas y vaquetas), así como monturas, aperos y artículos de vestir (botas, zapatos, frazadas, sayales y mangas).

Los insumos mineros más directamente vinculados con la producción industrial no fueron menos relevantes: entre 1802 y 1803 el valor de la minería industrial rebasó el de la plata producida regionalmente en más de un millón cien mil pesos, se enviaron más de 540 000 pesos de sal, 185 000 pesos de sebo, 22 000 pesos de tequesquite (carbonato de sosa), más de 3 000 pesos de salitre, entre otros bienes intermedios al proceso de producción (véase el cuadro 4.1).

Pero en la región de Guadalajara también se producía plata, si bien en una modesta escala de casi un millón de pesos anuales, en multitud de

Cuadro 4.1. Producción y extracción de metales industriales en Guadalajara, 1802-1803

Minerales	*Producción*	*Extracción*	*Exportación (porcentaje)*
Sal (cargas)	398 161	217 000	45.5
Cobre (arrobas)	18 540	15 360	17.1
Tequesquite (cargas)	25 162	15 012	40.3
Salitre (cargas)	355	355	100

Fuente: Ibarra (2000), anexo.

pequeños reales de minas entre los que destacan las cuencas mineras de Hostotipaquillo, Etzatlán, San Sebastián y Guachinango. Su patrón era disperso y sus rendimientos inestables, pero el régimen de producción se beneficiaba de las economías regionales de abasto, fomentaba el comercio local y dinamizaba la circulación regional. Sin embargo, lo más importante era la atracción de la plata que resultaba del comercio con el reino, especialmente del sector de abasto minero que duplicaba el importe de la plata producida regionalmente. Como en su momento lo escribiera el intendente Abascal con absoluta lucidez: "… la *compensación* de los efectos de industria y agricultura de Europa y Asia que se consumen en la provincia [de Guadalajara] *se hace con la plata en pasta y acuñada, aquélla producto de las minas y ésta atraída con la circulación de que se amonedaba en México, y resultativa ventaja de lo que se da sobre lo que recibe ésta en su comercio recíproco con las demás provincias*" (Abascal en Serrera, 1974).

4. Producto minero, onda larga y efecto dinámico en la economía novohispana

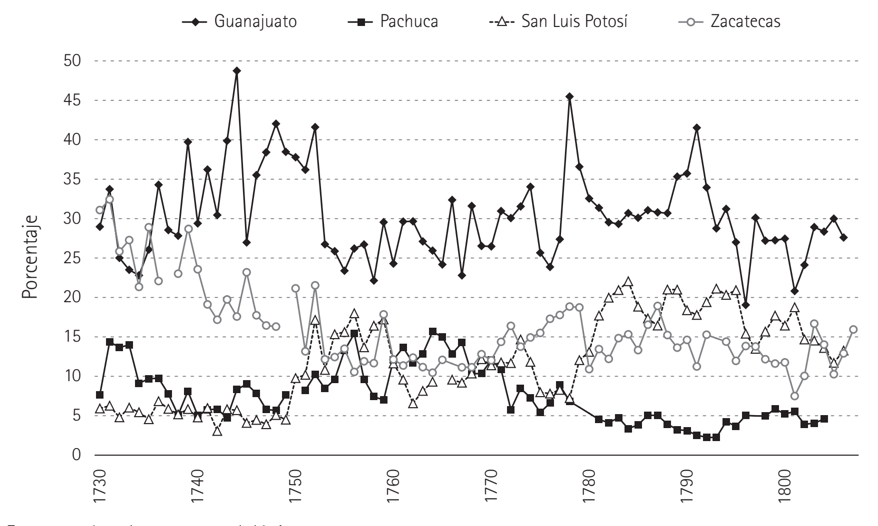
En el siglo XVIII la producción de plata superó la cota de 10 millones de pesos anuales y alcanzó la histórica producción de 25 millones, que reflejaron la tendencia de largo plazo, no sin caídas significativas —derivadas del colapso de algunos centros mineros de fulgurante prosperidad pero accidentadas borrascas—, pero con una tendencia manifiestamente positiva.

El ciclo largo de prosperidad minera, sin embargo, tiene peculiaridades dadas por la escala de producción y la sincronía de ciertos campos de minas, que conjugaron ciclos de productividad que permitieron la constitución de amplios espacios de circulación para satisfacer su demanda. En la primera mitad del siglo, fueron los minerales de Zacatecas, Real del Monte, Durango y Bolaños los responsables de la bonanza; más tarde, el impulso de Guanajuato, Zacatecas y la asociación de Real de Catorce al desempeño de la producción regional de San Luis Potosí, secundaron la espectacular productividad

de La Valenciana. En cualquier caso, la tendencia hacia la integración del norte minero se acusa en el último cuarto del siglo, consolidando el auge de la cintura territorial del Bajío y otras regiones contiguas que, aunque con márgenes modestos de producción, mantuvieron una relativa estabilidad, como la minería dispersa de Guadalajara.

En términos agregados, el producto minero creció a una tasa promedio de 1.7% anual a lo largo del siglo XVIII, mientras que entre 1770 y 1804 alcanzó 3.1% anual (véase el Anexo estadístico). Sin embargo, los ciclos de producción fueron marcadamente diferenciados por la suerte de los distintos campos de minas: Zacatecas, por ejemplo, que mantuvo su producción relativamente estable a lo largo de siglo, también la vio crecer a finales del mismo, aunque de manera menos espectacular que otros campos de minas, como Guanajuato (véase la gráfica 4.5a).

Gráfica 4.5a. Producto minero regional como porcentaje del total, 1730-1800



Fuentes: véase la nota metodológica.

Las tasas de crecimiento de la producción entre 1770 y 1804 expresan estas tendencias, ya que mientras algunos centros mineros aceleraron su tasa promedio anual, como Zacatecas (7.18%), San Luis Potosí (5.4%), Guanajuato (4.93%) y Chihuahua (4.23%), otros decayeron abruptamente como Bolaños (0.75%), o bien, declinaron como Durango (1.52%), o se estacaron como Guadalajara (0.16%) (véase la gráfica 4.5b).

Es por ello que Guanajuato se convirtió en la referencia de la nueva minería borbónica: su régimen de producción y refinación a gran escala, el sistema regular de abastecimiento, así como su inserción en el mercado

Gráfica 4.5b. Producto minero regional como porcentaje del total, 1730-1800

Fuentes: véase la nota metodológica.

regional del Bajío le confirieron propiedades específicas. Otros centros mineros, menos favorecidos por un contexto agropecuario y comercial, tuvieron que acudir al tráfico de larga distancia para resolver su abastecimiento y consumos: el camino de Tierra Adentro se transformó en una arteria fundamental del tráfico de plata y mercancías, ya que articuló espacios agropecuarios con villas, minas y ciudades que funcionaron como puntos de enlace y redistribución (véase el mapa 4.1).

Un doble patrón habría de caracterizar el último auge colonial de la minería. Por una parte, existían centros mineros de gran productividad que crearon en torno suyo circuitos de abastecimiento, aglomeración urbana y un sistema de intercambios anudados en el lugar central de la minas, como Guanajuato, Zacatecas, Parral, Real del Monte y Bolaños, entre los más significativos. Por otra parte, el modelo de dispersión de minas de menor escala, algunas recuperadas gracias al abasto de azogue, creó en amplios espacios verdaderos campos de minas que influyeron decisivamente en la mercantilización de sus espacios regionales, como Guadalajara, San Luis Potosí, Durango y Chihuahua.

De esta manera, es posible advertir cómo se configuró un dinamismo sectorial que combinó ciclos de productividad minera con una expansión territorial de la producción platera y, consecuentemente, de su capacidad de arrastre sobre un conjunto de economías regionales articuladas a dicho proceso de crecimiento. El vínculo virtuoso de dicho proceso de arrastre, así como de integración espacial de las economías regionales fue, precisamente, el mercado interno de la producción platera y los circuitos de mercantilización que su activa circulación produjo: ¿cómo operaban?

5. Minas, mercados y circulación interior

La medición del comercio interior novohispano ha sido un tópico entre los historiadores, sustentado con el manejo creativo de fuentes fiscales, principalmente de la alcabala local y regional, ya que éstas permiten medir en una escala espacial el tráfico legal de mercancías. Este longevo derecho de tránsito, concedido en arriendo durante largo tiempo al Consulado de Comercio de México mediante encabezamiento,[1] a partir de 1778 fue finalmente administrado por la Real Hacienda en todo el reino. A partir de ese momento, se destaca por el alto nivel de recaudación respecto al pasado y por un nuevo sistema de contabilidad que permitió advertir una mejor y más precisa información de lo que circulaba en razón de su categoría fiscal, su procedencia de mercado y origen, en donde además, se diferenciaban los productos del reino respecto a los importados —de Castilla o China—, así como los comerciantes involucrados en su despacho, conducción y venta. El resultado de dicha reforma combinó una mayor rentabilidad para la Corona y una mayor presión fiscal para los consumidores, pero también un *corpus* documental que ha permitido a los historiadores reconstruir los circuitos de circulación mercantil en el reino, tanto de productos locales como interregionales e importados. Gracias a esta fuente fiscal, es posible realizar un análisis menudo de las transacciones, o bien una estimación de los ciclos de circulación asociados con la producción económicamente dominante de cada región.

Una estimación global de los montos recaudados por grandes espacios macrorregionales nos refleja las dimensiones relativas del comercio interior (véase el cuadro 4.2): si bien por la información del centro del reino se puede inferir que la circulación de mercancías representó más de la mitad del comercio interno gravado, puesto que era la zona más poblada y estaba integrada espacialmente con el sistema de ciudades más densamente articulado, resulta evidente que más de un tercio se recaudaba en la capital y su entorno regional. Empero, los conglomerados norteños que se configuraron a partir de la cintura del Bajío y que se extendieron hasta Guadalajara, la región mejor integrada mercantilmente al tráfico regional y a distancia, expandieron su onda al septentrión novohispano en sus vertientes de Tierra Adentro, que incluían los territorios de Zacatecas, Durango y San Luis Potosí, así como el tráfico transpacífico que alcanzaba el territorio de Sonora.

Y específicamente por ello nos interesa identificar aquellos centros mineros que manifestaron una alta asociación con el abasto a distancia, con

[1] "...el régimen de encabezamiento (a través de cual la monarquía cedía temporalmente sus derechos fiscales a los consejos municipales, que eran los representantes legales de los contribuyentes). Por su parte, el cabildo se comprometía a pagar una cuota anual, menor al rendimiento del impuesto, ya que debía sostener el aparato de administración y vigilancia que requería la recaudación del gravamen", Valle Pavón (2009).

Cuadro 4.2. Valor de la alcabala recaudada, 1781-1790

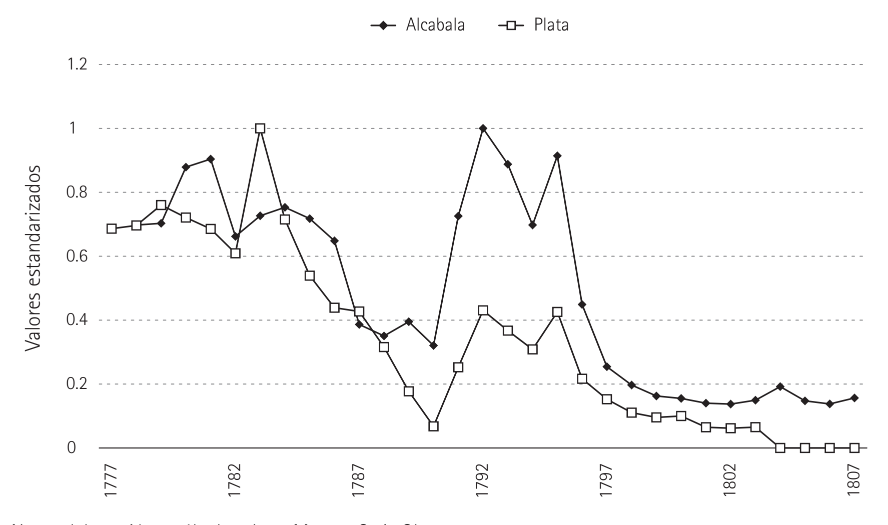
Receptoría	*Recaudación (pesos)*	*Recaudación (porcentaje)*
CENTRO		56.41
Ciudad de México	90 642.4	23.76
México	40 302	10.56
Puebla	46 611	12.21
Valladolid	21 915.90	4.94
Veracruz	18 847.90	4.94
NORTE		37.65
Guadalajara	44 414.20	11.64
Guanajuato	33 566.70	8.8
San Luis Potosí	24 508.20	6.42
Durango	19 391.60	5.08
Zacatecas	16 922.90	4.7
Sonora	3 876.10	1.01
SUR		5.30
Oaxaca	17 941.30	4.7
Yucatán	2 427.40	0.6
Total	381 367.60	99.36

Fuente: Garavaglia y Grosso (1996: 121).

una mayor correlación entre alcabalas y producto minero, respecto a los que se surtieron de áreas contiguas. De esta manera, podemos advertir dos modelos de asociación: por un parte, aquéllos marcadamente dependientes del tráfico a distancia, como Bolaños, con un coeficiente de correlación de 0.68 y de determinación de 0.466 (véase el Anexo estadístico), y San Luis Potosí, con un coeficiente de correlación de 0.71 y de determinación de 0.509, como se puede advertir en las gráficas 4.6a-c.

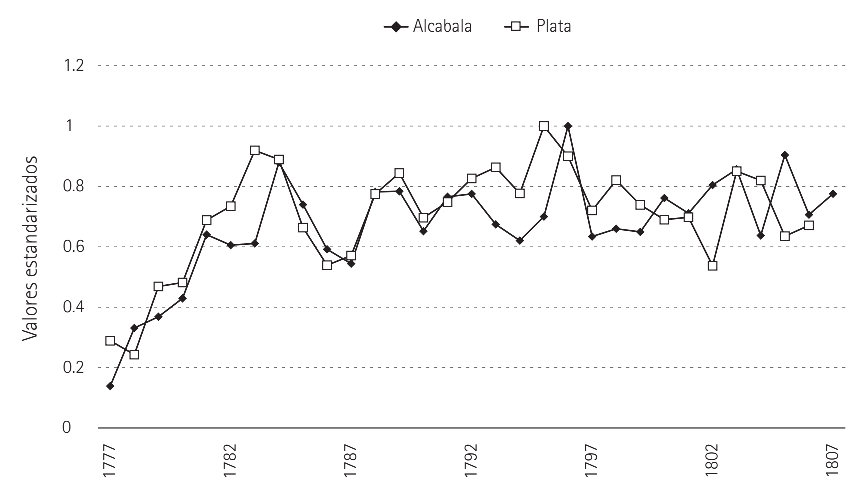
Por otra parte, centros mineros como Guanajuato, Zacatecas y Pachuca tenían áreas de abastecimiento relativamente cercanas, estables y diversificadas, y por ello dependían menos del tráfico a distancia, aunque constituían importantes mercados de efectos importados, lo cual les daba una articulación con el gran comercio. El primer modelo de mercado de abastecimiento era manejado por los intereses comerciales de los mayoristas-aviadores de la ciudad de México, que practicaron el modelo tradicional de suplir la demanda de productores y consumidores, asumir el control del producto minero y descontar los despachos de la plata enviada. El modelo de abastecimiento por territorios distantes estuvo vinculado al tráfico del camino de Tierra Adentro, con una mayor diversificación en los canales de aprovisionamiento, en el que participaban producciones regionales, casas de comercio locales y tráfico de trashumancia. En ambos modelos, el propósito fue el control de la

Gráfica 4.6a. Evolución de la alcabala y producción de plata
Bolaños, 1777-1807 (series estandarizadas)



Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuentes: Klein y TePaske (1987-1989); Garavaglia y Grosso (1996).

Gráfica 4.6b. Evolución de la alcabala y producción de plata
San Luis Potosí, 1777-1807 (series estandarizadas)



Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuentes: Klein y TePaske (1987-1989); Garavaglia y Grosso (1996).

Gráfica 4.6c. Evolución de la alcabala y producción de plata Guadalajara, 1777-1807 (series estandarizadas)

Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.
Fuentes: Klein y TePaske (1987-1989); Garavaglia y Grosso (1996).

producción metálica, pero en el segundo el efecto multiplicador sobre el nivel de actividad económica regional fue mayor.

Los casos señalados nos muestran, con un cierto grado de generalidad, las divergencias que singularizaron el desarrollo de un sector de la economía novohispana, el minero, caracterizado por sus desigualdades regionales, la heterogeneidad de sus mercados y un dinamismo variable de su producción.

Un aspecto que debe considerarse, es la capacidad económica de importación del sector minero, tomando en cuenta las peculiaridades de la exportación de la mercancía plata. No cabe duda que el reflujo de demanda con que la exportación de plata contribuyó, produjo un efecto favorable a la integración espacial de mercados distantes, ya que aceitó los intercambios y disminuyó los costos de circulación a la producción del reino, que acompañó a la circulación de mercancías importadas, con alta densidad de valor y poco volumen. Ello explica, quizá, la importancia que habría de adquirir la trama de intercambios que, en despachos de los puertos de entrada, tenía como destino los reales de minas o ciudades mineras del reino.

A fines de la época colonial, resulta especialmente importante contar con fuentes confiables que nos dibujen la geografía de la circulación interior de importaciones, en parte porque las alcabalas sólo nos muestran el abastecimiento en centros de acopio o consumo, pero no dibujan las trayectorias de larga distancia de los envíos. Sin embargo, gracias al examen de las guías de

comercio o el cobro de la "avería de tierra",[2] es posible reconstruir dicha circulación. Un ejemplo elocuente lo tenemos en el registro de los despachos dirigidos desde el puerto de Veracruz al territorio consular de Guadalajara, que amparaba prácticamente todo el norte minero.

La organización de las distintas localidades por sus características, nos permitió distinguir proporciones significativas de las importaciones dirigidas a los distintos segmentos de la demanda minera del septentrión novohispano (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Despachos de importaciones llegadas a Veracruz con destino a circuitos de circulación interior, 1795-1796

Circuitos	*Guías*	*Valor total*	*Valor promedio*
Ciudades mineras	175	671.78	3 838.70
Tierra Adentro	114	468.99	4 114.00
Minas del reino	125	371.64	2 973.10
Total	414	1 512.41	10 925.80

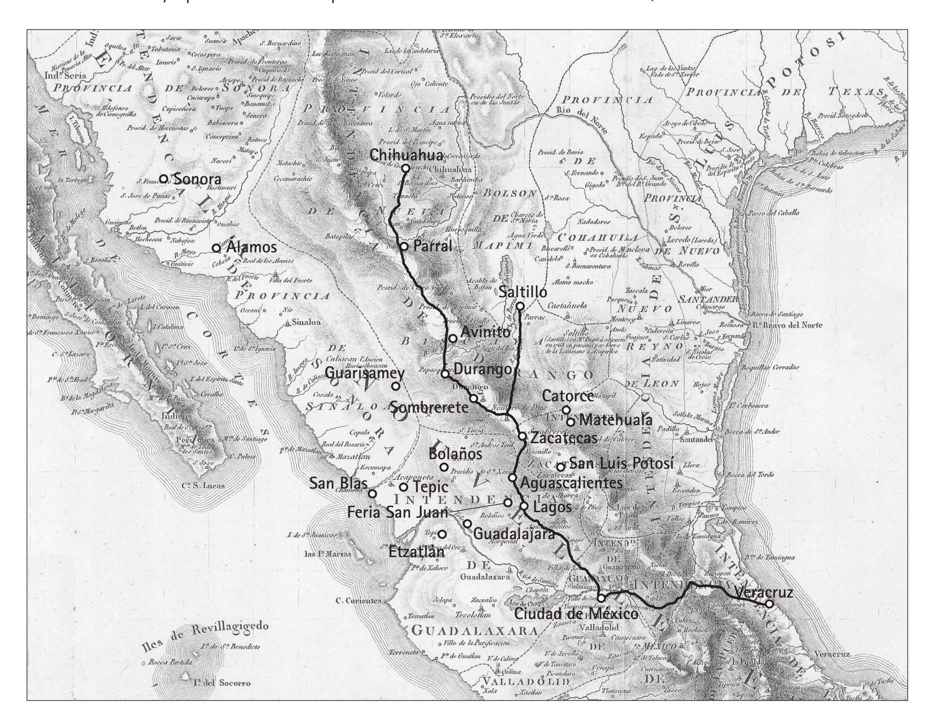
Fuente: AGI, Guadalajara; Libro de avería, 1795-1796.

Consideramos a las *ciudades mineras* como centros regionales de actividad económica, tanto por su efecto de arrastre en la demanda agraria, como en el tejido de las redes viarias de circulación. Así, juzgamos que Zacatecas, San Luis Potosí, Durango y Chihuahua conformaron estos agregados regionales. La magnitud de sus importaciones se explica por el doble carácter que tuvieron como centros de asentamiento y mercados de redistribución regional. En el caso de las minas del reino, correspondientes a un patrón más disperso, intentamos seleccionar aquellos reales de minas que representaban más claramente la actividad minera localizada en su explotación, a saber: los reales de Catorce, Avinito, del Oro, Cosalá, San Antonio de la Huerta, San José de Alaquines, Tlapacoya y las salinas de Peñol, entre otros, pero también los campos de minas de Álamos, Bolaños, Cuencamé, Guarisamey, Parral, Rosario y Sombrerete.

El eje viario de Tierra Adentro, que anudaba y orientaba el tráfico interregional, constituía la vértebra de la circulación de larga distancia, pues atravesaba longitudinalmente regiones integradas como el Bajío, entre Querétaro y Guanajuato; el eje de Aguascalientes, Lagos, Guadalajara hacia el occidente, San Luis Potosí-Real de Catorce al oriente, y Zacatecas-Fresnillo-Sombrerete al norte, hasta los confines oriental de Saltillo y occidental de

[2] "Esta figura del siglo XVI temprano, originalmente destinada a cubrir los gastos de protección de navíos de la Carrera de Indias, fue modificando su función y gravámenes hasta formar parte de los recursos regulares de los cuerpos americanos de comercio, cobrándose una avería a las importaciones internadas al reino, según la jurisdicción territorial de cada consulado, y destinándose sus recursos por real gracia a sufragar los gastos y fomento del comercio americano" (Ibarra, 2002: 68).

Mapa 4.1. Principales destinos de las importaciones averiadas en Veracruz y que circularon por el camino de Tierra Adentro, 1795-1796



Fuente: AGI, Guadalajara 529-531. Elaboración con base en un mapa de Humboldt (1985).

Parral-Chihuahua (véase el mapa 4.1). En la trama de estas regiones, dos puntos de capital importancia por su efecto redistribuidor en el amplio espacio norteño, fueron las ferias de San Juan y Saltillo, a los que más tarde se habrá de incorporar Aguascalientes. Dichos nudos de redistribución de importaciones funcionaron también como nodos del tráfico de platas y productos de la tierra. Éstos eran los nervios fundamentales del comercio interior en el septentrión novohispano, favorecido por la onda expansiva de la producción argentífera en la época colonial tardía.

6. Un crecimiento paradójico: circulación de plata, escasez monetaria y pobreza

Como nos recuerda Ruggiero Romano (1998), la Nueva España era una economía rica pero los novohispanos eran pobres, ya que disponían limitadamente del recurso abundante y exportable de su economía: la plata. El con-

trol sobre el metal era el punto ciego de la inequitativa estructura distributiva novohispana, y a ello contribuían aspectos organizativos de la producción minera, limitaciones institucionales a la circulación metálica y una estructura social marcadamente desigual.

La demanda externa de moneda novohispana, particularmente de los pesos de ocho reales, tanto por su calidad como por su uniformidad de valor, supuso un gran mercado externo del metal troquelado en la ceca mexicana. Ello implicó dos procesos concurrentes: por una parte, que el peso de ocho se convirtiera en una "moneda global", como explica Marichal (2005), de convertibilidad y aceptación mundial, desde Filipinas a Ámsterdam; por otra parte, que la exportación monetaria, legal o ilegal, fuera la razón del dinamismo del sector externo novohispano, tanto del flujo de mercancías como de remesas fiscales. Así, la economía novohispana, siendo la gran productora de moneda, sufría la escasez relativa impuesta tanto por factores institucionales como por la elevada proporción de la exportación del producto total, ya fuera por intercambio comercial, tributación o contrabando.

Por su parte, había restricciones institucionales impuestas al tráfico de metales por un modelo centralista de amonedación, que obligaba a todo minero, o mercader de platas, a despachar su metal a la Casa de Moneda de la ciudad de México, y sólo así, en términos legales, podía ser exportado tanto por cuenta de particulares como por la Real Hacienda. Tales restricciones elevaron enormemente los costos de transacción en la negociación del metal. Frente a ello, el desarrollo de un sistema fiduciario de transacciones, las *libranzas*, permitieron desarrollar el crédito como forma de articulación entre el gran comercio y la demanda minera. Como ha puesto de manifiesto la investigación de Pérez Herrero (1988), este instrumento de crédito funcionó como obligación de pagos y como medio de liquidación de transacciones, reserva de valor y medio fiduciario de negociación entre comerciantes. Gracias a él, se sortearon dificultades institucionales del mercado de dinero, aplicando tasas de descuento que reflejaban la confianza en un documento de emisión privada, ante la ausencia de medios fiduciarios de aceptación general.

Sin embargo, ello no impidió que la plata entrara en un proceso de verificación en forma de barras previamente ensayadas para determinar su fineza y peso, lo cual estableció una ruta de transacciones previas a la amonedación, que sorteó los mecanismos de control institucional de la producción y estableció un sistema de descuentos en reales por cada marco de plata antes de ser presentadas para su acuñación.

La crónica falta de numerario produjo un efecto adverso para la circulación interior y la conformación de un mercado interno, como ha sugerido Romano en su investigación sobre las "seudomonedas" novohispanas. Para esfera marcada por el carácter natural de su producción, limitando con ello el ámbito de circulación monetaria. La escasez de numerario, entonces, hacía

que los intercambios se midieran por signos seudomonetarios como los "tlacos" y "pilones", consistentes en una colección de fragmentos de cuero, jabón, distintos metales y obligaciones personales. Esta circulación era un efecto de la extracción desmedida de plata, tanto por medios legales como furtivos, puesto que dejaba a los novohispanos sin moneda para el cambio, toda vez que las existentes, de peso y cuatro reales, constituían valores altos para el sistema de retribuciones existente.

Tenemos entonces la combinación perniciosa de un grado de monopolio impuesto por los mercaderes de plata a sus productores; la sujeción del proceso de amonedación a un modelo centralizado que aumentaba los costos de amonedación y excluía a los pequeños productores de sus beneficios; además, un deficiente sistema de reflujo de monedas que alimentaba la escasez de numerario y permitía su sustitución por signos monetarios imperfectos, que suplían a la moneda menuda, para ser empleados en pequeñas transacciones y retribuciones al trabajo. El resultado, como explica Romano (1998), fue impedir que los beneficios de la circulación monetaria llegaran a los pobres, quienes carecían de metálico, se sometían a extorsiones en el intercambio y no tenían autonomía en el mercado.

Si bien esto ocurría, resulta pertinente considerar dos elementos: en primer lugar, la importancia de la acuñación de moneda feble —de baja calidad y menor valor real que el facial— que no salía del sistema de circulación interior y, en segundo lugar, la episódica acuñación de piezas fraccionarias que incrementaron el coeficiente de sedimentación de plata circulante. La Corona, pese a ello, no dispuso de una estrategia de fabricación de piezas fraccionarias ni de moneda de cobre, toda vez que este metal tenía mayor valor en el proceso industrial que en las monedas. Las piezas de vellón no se troquelaron en América y en su lugar aparecieron signos cuasimonetarios que suplieron la ausencia de moneda fraccionaria. No está de más decir, por otra parte, que dicha ausencia no es completamente cierta, toda vez que entre 1747 y 1802 se realizaron emisiones de moneda fraccionaria, modesta en proporción al valor de los pesos de ocho reales acuñados, pero significativas en el número de monedas: más de 22 millones de monedas de dos reales; casi 18 millones de un real; 56 millones de medio real y más de 333 000 monedas de un cuarto. Puede ser que hayan sido retenidas por comerciantes, buhoneros y pulperos, pero no deja de llamar la atención la gran cantidad de numerario liberado bajo esta forma y que probablemente también fuera atesorado por las clases populares.

A final de cuentas, el dilema se encuentra más en la sociología de los usos monetarios que en la efectiva disposición de moneda menuda: esto es, la preferencia por disponer de dinero metálico, en plata fuerte, para obligaciones fiscales, obvenciones parroquiales o ahorro privado, así como el interés que acompañaba al uso de signos seudomonetarios como recurso para

retener clientela o bien impedir la fuga de metálico en haciendas o empresas mineras. En cualquier caso, las restricciones a la circulación monetaria no implicaron la ausencia de un mercado interno, sino el desarrollo de sistemas de intercambio complejos que combinaron el crédito, plata ya fuera amonedada o en barra, así como signos seudomonetarios que, pese a todo, incrementaron la velocidad de circulación.

COMENTARIOS FINALES. EL SISTEMA EN SU CONJUNTO

Como hemos explicado, la prosperidad minera se inscribió en un movimiento general del sistema económico novohispano que involucró sectorialmente a la demanda minera con la producción agropecuaria, la manufactura interna y un conjunto de producciones locales que constituyeron insumos fundamentales de la refinación minera (sal, tequesquite, cobre, magistral, cebo, entre otros). Ello implicó que, pese a que el ciclo de expansión finisecular tuvo un decidido empuje por efecto del subsidio estatal a la oferta de mercurio, así como por la reducción de derechos patrimoniales, del quinto al diezmo, la supresión de derechos alcabalatorios a instrumentos e insumo mineros, la reducción de los precios relativos de los bienes-salarios y el mayor dinamismo de la producción regional para abastecer el proceso de producción del metal, el motor del crecimiento estuvo centrado en la productividad de los centros de producción minera y en la virtuosa relación del mercado con el conjunto de la economía.

Hemos querido dibujar los contornos de una explicación sobre la debatida prosperidad del siglo XVIII novohispano desde la óptica del sector minero de exportación, acotando los distintos nudos problemáticos de una explicación sobre el efecto interno de la demanda externa minera. Nos interesa destacar el sistema de encadenamientos productivos y regionales que produjo la producción platera en la conformación de su mercado interno, y los efectos que tuvo para la prosperidad de núcleos regionales asociados a los mecanismos de arrastre de esta producción, económicamente dominante. Reconocemos las dificultades de concentrar la explicación del crecimiento económico finisecular sólo en este sector de la economía, pero indudablemente tuvo un papel esencial en el ritmo y dinámica de dicho crecimiento.

Si bien la producción platera alcanzó un peso sectorial limitado en el producto interno bruto, su dinamismo interno cobró mayor importancia que su macromagnitud en el conjunto de la economía, debido al proceso interno de demanda que su producción representó. Los problemas asociados a la exportación de numerario, la extraordinaria capacidad de compra de las exportaciones y los obstáculos institucionales impuestos por el modelo de

centralización fiscal del Imperio, explican hasta cierto punto el fracaso del sector para ejercer una mayor influencia sobre el conjunto de la economía. Empero, sería difícil imaginar a la Nueva España sólo con su riqueza minera, sin los fuertes lazos que estableció con el mercado mundial y sin una moneda global que lubricara las transacciones dentro y fuera de los marcos comerciales del Imperio español en América, Europa y Oriente. En más de un sentido, para la Nueva España y el mundo, el siglo XVIII fue el siglo de la plata.

Nota metodológica

Suavizamiento exponencial

El método de suavizamiento exponencial es una de las técnicas más empleadas en el tratamiento de series temporales. Su amplio uso obedece a las siguientes características: 1] precisión, 2] robustez, 3] parsimonia, y 4] porque es simple de calcular.

En el método sólo se necesitan tres datos: el *calculado más reciente*, el dato observado que se presentó para ese periodo, y una *constante de suavizamiento alfa* (α). Esta constante determina el nivel de suavizamiento y la velocidad de reacción ante las diferencias entre valores calculados y observados. Cuanto más rápido sea el crecimiento, mayor debe ser la tasa de reacción. Para el tratamiento de series históricas proporciona ventajas importantes porque se puede modelar simplemente cambiando los valores de alfa, y porque es posible recoger o suavizar las observaciones que presentan heterogeneidad en el conjunto de datos.

La fórmula empleada es $\hat{Y}_{t+1} = \hat{Y}_t + (Y_t + \hat{Y}_t)$

Onda larga

Schumpeter propuso un mecanismo: la onda larga afecta al progreso técnico y éste a la onda larga. En los periodos de rápida expansión las innovaciones técnicas tienden a asumir la forma de mejoras relativamente secundarias en los procesos y productos establecidos. Los periodos de contracción hacen que la búsqueda de cambios radicales en los procesos y productos resulte más atractiva. Esta búsqueda tarda en dar frutos, y aún más en que se haga rentable su adopción a gran escala. Cuando ello se produce, tiene lugar el impulso definitivo hacia la siguiente expansión. Esta línea ha sido bastante fructífera, y son numerosas las variantes de este mecanismo explicativo.

Para un periodo suficientemente largo, donde se produce un cambio en el volumen de producción dada la existencia de los bienes de capital fundamentales, y lo suficientemente largos como para ver los cambios producidos en los mismos bienes de capital.

Para el cálculo de producto agrícola se utilizan las cantidades recaudadas en seis obispados.

Las fuentes

Se emplearon las series estadísticas publicadas en el sitio web de Richard Garner que se pueden consultar en <*http://home.comcast.net/~richardgar ner04/*>. De igual modo, se trabajo con las series de Caja Real publicadas por Klein y TePaske (1987-1989). Para alcabalas las cifras empleadas se tomaron de Garavaglia y Grosso (1996).

Cuadro A-4.1. Estimación del producto interno bruto, 1702-1810
(pesos)

Año	*Total comercio*[1]	*Total comercio*[2]	*Total minería*	*PIB*[1]	*PIB*[2]	*PIB S*[3]	*PIB S*[4]
1702	21 777 263	11 208 955	7 327 700	29 104 963	18 536 655		
1703	8 795 448	4 536 158	7 927 201	16 722 649	12 463 359	29 104 963	18 536 655
1704	12 821 820	6 625 952	7 483 428	20 305 248	14 109 380	27 866 732	17 929 325
1705	12 920 363	6 690 241	6 908 522	19 828 885	13 598 763	27 110 584	17 547 331
1706	9 791 741	5 080 370	7 524 618	17 316 359	12 604 988	26 382 414	17 152 474
1707	17 430 975	9 062 030	7 653 735	25 084 710	16 715 765	25 475 808	16 697 725
1708	9 598 394	5 000 009	6 578 557	16 176 951	11 578 566	25 436 698	16 699 529
1709	11 439 792	5 971 160	6 101 495	17 541 287	12 072 655	24 510 724	16 187 433
1710	23 229 782	12 149 380	9 353 333	32 583 115	21 502 713	23 813 780	15 775 955
1711	9 297 324	4 872 315	7 748 429	17 045 753	12 620 744	24 690 714	16 348 631
1712	12 182 206	6 396 932	7 239 342	19 421 548	13 636 274	23 926 217	15 975 842
1713	9 436 581	4 965 110	8 250 244	17 686 825	13 215 354	23 475 750	15 741 885
1714	27 428 487	14 460 537	8 136 358	35 564 845	22 596 895	22 896 858	15 489 232
1715	7 449 997	3 935 565	8 357 165	15 807 162	12 292 730	24 163 657	16 199 998
1716	11 867 338	6 281 635	8 856 921	20 724 259	15 138 556	23 328 007	15 809 272
1717	9 810 625	5 203 367	12 367 945	22 178 570	17 571 312	23 067 632	15 742 200
1718	16 610 589	8 827 570	11 291 583	27 902 172	20 119 153	22 978 726	15 925 111
1719	12 984 768	6 914 467	11 743 299	24 728 067	18 657 766	23 471 071	16 344 515
1720	12 325 291	6 576 429	10 107 231	22 432 522	16 683 660	23 596 770	16 575 840
1721	16 319 707	8 725 166	10 345 109	26 664 816	19 070 275	23 480 346	16 586 622
1722	9 362 642	5 015 661	9 414 174	18 776 816	14 429 835	23 798 793	16 834 988
1723	14 114 337	7 576 325	11 884 126	25 998 463	19 460 451	23 296 595	16 594 472
1725	8 993 613	4 846 956	9 279 848	18 273 461	14 126 804	23 566 782	16 881 070
1726	46 890 102	25 321 211	7 801 811	54 691 913	33 123 022	23 037 450	16 605 644
1727	7 992 064	4 324 448	7 672 337	15 664 401	11 996 785	26 202 896	18 257 381
1728	6 106 165	3 310 615	7 334 012	13 440 177	10 644 627	25 149 047	17 631 322

1729	6 495 806	3 528 918	8 080 065	14 575 871	11 608 983	23 978 160	16 932 652
1730	9 683 188	5 271 027	8 419 532	18 102 720	13 690 559	23 037 931	16 400 285
1731	12 670 393	6 910 912	7 309 850	19 980 243	14 220 762	22 544 410	16 129 313
1732	14 200 320	7 760 895	9 238 119	23 438 439	16 999 014	22 287 993	15 938 458
1733	15 242 717	8 347 270	8 603 941	23 846 658	16 951 211	22 403 038	16 044 513
1734	16 577 636	9 096 474	9 328 390	25 906 026	18 424 864	22 547 400	16 135 183
1735	21 689 737	11 925 405	8 365 782	30 055 519	20 291 187	22 883 262	16 364 151
1736	18 202 069	10 027 854	8 721 260	26 923 329	18 749 114	23 600 488	16 756 855
1737	15 235 304	8 410 208	8 206 573	23 441 877	16 616 781	23 932 772	16 956 081
1738	16 849 179	9 319 718	9 449 617	26 298 796	18 769 335	23 883 683	16 922 151
1739	17 776 518	9 852 334	6 258 542	24 035 060	16 110 876	24 125 194	17 106 869
1740	17 416 247	9 671 980	8 024 135	25 440 382	17 696 115	24 116 181	17 007 270
1741	18 108 563	10 076 581	7 758 741	25 867 304	17 835 322	24 248 601	17 076 154
1742	13 261 204	7 394 019	8 354 130	21 615 334	15 748 149	24 410 471	17 152 071
1743	54 161 552	30 259 177	7 751 467	61 913 019	38 010 644	24 130 957	17 011 679
1744	19 858 369	11 116 754	7 918 940	27 777 309	19 035 694	27 909 164	19 111 576
1745	9 126 900	5 119 483	9 021 170	18 148 070	14 140 653	27 895 978	19 103 987
1746	9 343 211	5 251 306	10 852 362	20 195 573	16 103 668	26 921 187	18 607 654
1747	14 505 302	8 168 952	10 682 918	25 188 220	18 851 870	26 248 626	18 357 255
1748	22 027 438	12 430 024	9 829 050	31 856 488	22 259 074	26 142 585	18 406 717
1749	11 888 191	6 721 902	9 991 496	21 879 687	16 713 398	26 713 976	18 791 953
1750	25 311 570	14 340 486	10 692 289	36 003 859	25 032 775	26 230 547	18 584 097
1751	17 342 078	9 844 968	10 882 247	28 224 325	20 727 215	27 207 878	19 228 965
1752	13 726 095	7 807 798	9 023 078	22 749 173	16 830 876	27 309 523	19 378 790
1753	18 942 994	10 796 887	10 510 332	29 453 326	21 307 219	26 853 488	19 123 998
1754	30 740 766	17 556 302	10 352 293	41 093 059	27 908 595	27 113 471	19 342 321
1755	25 986 149	14 870 606	11 671 038	37 657 187	26 541 644	28 511 430	20 198 948
1756	21 109 454	12 104 090	10 734 005	31 843 459	22 838 095	29 426 006	20 833 218
1757	22 294 935	12 809 429	11 605 254	33 900 189	24 414 683	29 667 751	21 033 705
1758	26 756 723	15 403 693	11 101 341	37 858 064	26 505 034	30 090 995	21 371 803
1759	35 000 665	20 190 014	11 226 440	46 227 105	31 416 454	30 867 702	21 885 126

Cuadro A-4.1. *(concluye)*

(pesos)

Año	*Total comercio*[1]	*Total comercio*[2]	*Total minería*	*PIB*[1]	*PIB*[2]	*PIB S*[3]	*PIB S*[4]
1760	24 889 871	14 386 375	10 393 058	35 282 929	24 779 433	32 403 642	22 838 259
1761	28 828 490	16 696 253	9 591 313	38 419 803	26 287 566	32 691 571	23 032 376
1762	30 758 746	17 849 832	8 985 528	39 744 274	26 835 360	33 264 394	23 357 895
1763	28 966 036	16 843 137	9 060 821	38 026 857	25 903 958	33 912 382	23 705 642
1764	18 470 691	10 761 813	8 916 600	27 387 291	19 678 413	34 323 830	23 925 473
1765	21 813 393	12 734 853	9 300 231	31 113 624	22 035 084	33 630 176	23 500 767
1766	27 538 850	16 109 605	9 644 346	37 183 196	25 753 951	33 378 521	23 354 199
1767	25 366 583	14 868 579	9 865 034	35 231 617	24 733 613	33 758 988	23 594 174
1768	27 549 637	16 180 493	9 876 595	37 426 232	26 057 088	33 906 251	23 708 118
1769	28 977 529	17 053 190	10 568 948	39 546 477	27 622 138	34 258 249	23 943 015
1770	30 574 831	18 029 212	11 397 635	41 972 466	29 426 847	34 787 072	24 310 927
1771	23 910 596	14 127 700	10 388 022	34 298 618	24 515 722	35 505 611	24 822 519
1772	23 578 121	13 959 140	11 304 736	34 882 857	25 263 876	35 384 912	24 791 840
1773	42 305 947	25 096 854	12 674 822	54 980 769	37 771 676	35 334 706	24 839 043
1774	29 657 523	17 628 734	10 729 458	40 386 981	28 358 192	37 299 313	26 132 306
1775	26 681 146	15 891 289	15 004 497	41 685 643	30 895 786	37 608 080	26 354 895
1776	24 779 431	14 788 168	15 335 543	40 114 974	30 123 711	38 015 836	26 808 984
1777	20 551 459	12 289 497	14 613 670	35 165 129	26 903 167	38 225 750	27 140 457
1778	46 249 932	27 712 195	14 059 809	60 309 741	41 772 004	37 919 688	27 116 728
1779	40 441 727	24 280 516	16 282 278	56 724 005	40 562 794	40 158 693	28 582 255
1780	41 662 253	25 063 365	15 388 237	57 050 490	40 451 602	41 815 224	29 780 309
1781	40 476 697	24 398 891	16 282 278	56 758 975	40 681 169	43 338 751	30 847 438
1782	37 963 912	22 930 016	15 388 237	53 352 149	38 318 253	44 680 773	31 830 811
1783	39 348 550	23 813 901	18 378 138	57 726 688	42 192 039	45 547 911	32 479 556
1784	42 487 148	25 764 860	16 876 420	59 363 568	42 641 280	46 765 788	33 450 804
1785	40 013 531	24 313 388	14 750 993	54 764 524	39 064 381	48 025 566	34 369 852
1786	32 820 759	19 982 766	13 007 446	45 828 205	32 990 212	48 699 462	34 839 304

1787	34 321 807	20 938 498	14 543 618	48 865 425	35 482 116	48 412 336	34 654 395
1788	35 355 868	21 612 513	15 436 789	50 792 657	37 049 302	48 457 645	34 737 167
1789	34 972 294	21 420 830	16 829 743	51 802 037	38 250 573	48 691 146	34 968 381
1790	33 367 951	20 479 064	15 864 500	49 232 451	36 343 564	49 002 236	35 296 600
1791	35 518 237	21 842 401	17 602 584	53 120 821	39 444 985	49 025 257	35 401 297
1792	44 999 475	27 728 400	17 824 540	62 824 015	45 552 940	49 434 814	35 805 665
1793	43 070 428	26 592 853	17 105 868	60 176 296	43 698 721	50 773 734	36 780 393
1794	33 331 441	20 620 929	15 992 793	49 324 234	36 613 722	51 713 990	37 472 226
1795	35 148 678	21 788 711	19 997 429	55 146 107	41 786 140	51 475 014	37 386 375
1796	34 103 938	21 183 390	24 443 959	58 547 897	45 627 349	51 842 124	37 826 352
1797	40 534 794	25 228 260	22 361 118	62 895 912	47 589 378	52 512 701	38 606 451
1798	40 571 563	25 301 686	21 913 821	62 485 384	47 215 507	53 551 022	39 504 744
1799	43 647 266	27 274 272	17 469 990	61 117 256	44 744 262	54 444 458	40 275 820
1800	45 262 858	28 340 433	17 572 246	62 835 104	45 912 679	55 111 738	40 722 665
1801	45 207 948	28 362 709	15 571 521	60 779 469	43 934 230	55 884 075	41 241 666
1802	44 287 430	27 840 805	15 331 672	59 619 102	43 172 477	56 373 614	41 510 922
1803	47 314 763	29 803 438	24 495 366	71 810 129	54 298 804	56 698 163	41 677 078
1804	45 684 834	28 834 349	25 234 287	70 919 121	54 068 636	58 209 359	42 939 251
1805	43 175 117	27 304 863	22 704 415	65 879 532	50 009 278	59 480 336	44 052 189
1806	42 685 581	27 049 303	21 160 724	63 846 305	48 210 027	60 120 255	44 647 898
1807	45 537 942	28 914 566	15 738 074	61 276 016	44 652 640	60 492 860	45 004 111
1808	43 601 474	27 740 408	14 539 116	58 140 590	42 279 524	60 571 176	44 968 964
1809	47 082 746	30 015 242	15 995 282	63 078 028	46 010 524	60 328 117	44 700 020
1810	35 220 572	22 498 050	13 282 088	48 502 660	35 780 138	60 603 108	44 831 070

Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.

[1] Aquí se asume que la alcabala cambió de 20% del valor total del comercio en 1577 a 80% para 1810.

[2] Esta serie supone un cambio de alcabala de 50 a 80%.

[3] Serie calculada con un suavizamiento exponencial con alpha = 0.9 de la serie PIB[1].

[4] Serie calculada con un suavizamiento exponencial con alpha = 0.9 de la serie PIB[2].

Fuente: Richard Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>.

Cuadro A-4.2. Estimación del producto agrícola según el diezmo, 1770-1790

(pesos)

Año	*Ciudad de México*	*Puebla*	*Valladolid*	*Oaxaca*	*Guadalajara*	*Durango*	*Total diezmos*	*Producto agrícola*
1770		289 212	225 000			90 954	605 166	
1771	302 055	283 666	283 000	68 718	164 220	96 193	1 197 852	11 978 520
1772	311 974	293 458	265 700	64 648	175 660	86 574	1 198 014	11 980 140
1773	340 644	280 804	276 600	66 633	191 798	96 174	1 252 653	12 526 530
1774	310 894	292 308	278 000	68 159	192 084	100 360	1 241 805	12 418 050
1775	373 417	288 351	250 000	69 667	195 103	86 964	1 263 502	12 635 020
1776	438 803	285 275	264 300	87 294	112 186	94 894	1 282 752	12 827 520
1777		317 377	265 400	74 423	183 442	89 661	930 303	9 303 030
1778	471 467	315 265	291 200	57 372	231 356	98 878	1 465 538	14 655 380
1779	504 327	319 845	283 000	85 201	224 153	102 391	1 518 917	15 189 170
1780	612 022	327 574	301 200	73 857	219 772	102 225	1 636 650	16 366 500
1781	626 358	372 859	297 700	87 535	231 259	117 572	1 733 283	17 332 830
1782	688 697	344 126	299 400	88 769	211 375	104 783	1 737 150	17 371 500
1783	654 311	344 963	224 200	93 599	290 595	119 812	1 727 480	17 274 800
1784	647 674	371 102	308 300	86 568	306 010	104 791	1 824 445	18 244 450
1785	714 604	392 227	327 000	79 562	304 898	107 416	1 925 707	19 257 070
1786	784 043	340 907	330 100	76 057	285 714	113 655	1 930 476	19 304 760
1787	841 338	357 826	359 200	75 818	190 917	106 023	1 931 122	19 311 220
1788	688 960	314 831	342 400	90 878	213 538	103 707	1 754 314	17 543 140
1789	712 880	342 469	348 900	97 011	316 310	100 329	1 917 899	19 178 990
1790	724 014			87 440	228 492		1 039 946	

Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.

Fuentes: para el producto: Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>, con base en documentos provenientes de British Library, Egerton Collection, 520, Folios 199-205; Deflactor: Florescano (1983).

Cuadro A-4.3. Onda larga y ciclo de producción de plata, 1702-1810

Años	*Producción*[1]	*Ciclo*[2]	*Producto normalizado*[2]
1702	7 327 700	0.91655007	−1.045962785
1703	7 927 201	0.84483907	−0.910455514
1704	7 483 428	0.78435732	−1.01076305
1705	6 908 522	0.7486755	−1.140711029
1706	7 524 618	0.74649529	−1.001452733
1707	7 653 735	0.77176654	−0.972267974
1708	6 578 557	0.80095379	−1.215294152
1709	6 101 495	0.82264172	−1.323126115
1710	9 353 333	0.75694959	−0.588101998
1711	7 748 429	0.69479364	−0.950863964
1712	7 239 342	0.66802739	−1.065934648
1713	8 250 244	0.66183391	−0.837436995
1714	8 136 358	0.68594477	−0.863179039
1715	8 357 165	0.68097484	−0.813269274
1716	8 856 921	0.69755914	−0.700307708
1717	12 367 945	0.68931817	0.093301111
1718	11 291 583	0.6690096	−0.14999269
1719	11 743 299	0.6352172	−0.04788977
1720	10 107 231	0.66008996	−0.417695842
1721	10 345 109	0.69853112	−0.363927461
1722	9 414 174	0.7060365	−0.574349898
1723	11 884 126	0.70531504	−0.01605816
1724	11 384 297	0.69014458	−0.129036226
1725	9 279 848	0.65515473	−0.604712065
1726	7 801 811	0.62486315	−0.938797847
1727	7 672 337	0.59472482	−0.9680633
1728	7 334 012	0.58188984	−1.044536062
1729	8 080 065	0.60329574	−0.875903139
1730	8 419 532	0.54551482	−0.799172247
1731	7 309 850	0.53461617	−1.049997482
1732	9 238 119	0.4774153	−0.614144214
1733	8 603 941	0.4535021	−0.757489647
1734	9 328 390	0.45039071	−0.59373995
1735	8 365 782	0.44142516	−0.811321544
1736	8 721 260	0.42149153	−0.73097163
1737	8 206 573	0.45271899	−0.847308101
1738	9 449 617	0.43558215	−0.566338595
1739	6 258 542	0.41481832	−1.287628242
1740	8 024 135	0.3720482	−0.888545189
1741	7 758 741	0.32649066	−0.948533107

Cuadro A-4.3. *(continúa)*

Años	*Producción*[1]	*Ciclo*[2]	*Producto normalizado*[2]
1742	8 354 130	0.32200029	–0.813955285
1743	7 751 467	0.27758335	–0.950177274
1744	7 918 940	0.29158589	–0.912322777
1745	9 021 170	0.25140435	–0.663181942
1746	10 852 362	0.31768993	–0.249271322
1747	10 682 918	0.340217	–0.287571332
1748	9 829 050	0.33902602	–0.48057405
1749	9 991 496	0.29817604	–0.443855822
1750	10 692 289	0.31279616	–0.285453172
1751	10 882 247	0.27575217	–0.242516313
1752	9 023 078	0.21818681	–0.66275067
1753	10 510 332	0.17692548	–0.326581538
1754	10 352 293	0.16293199	–0.362303636
1755	11 671 038	0.17023544	–0.064223173
1756	10 734 005	0.1870331	–0.276023961
1757	11 605 254	0.23372526	–0.079092556
1758	11 101 341	0.25338671	–0.192993743
1759	11 226 440	0.33834079	–0.164717186
1760	10 393 058	0.2935149	–0.353089383
1761	9 591 313	0.26031408	–0.534310561
1762	8 985 528	0.14250262	–0.671238226
1763	9 060 821	0.15463916	–0.65421949
1764	8 916 600	0.11885233	–0.686818259
1765	9 300 231	0.06001381	–0.600104825
1766	9 644 346	0.09824103	–0.52232333
1767	9 865 034	0.13981232	–0.472440463
1768	9 876 595	0.03362501	–0.46982729
1769	10 568 948	0.0368959	–0.313332362
1770	11 397 635	0.04291585	–0.126021392
1771	10 388 022	0.04850446	–0.354227688
1772	11 304 736	0.18961807	–0.147019672
1773	12 674 822	0.25930264	0.162665574
1774	10 729 458	0.35388009	–0.277051735
1775	15 004 497	0.31003059	0.68925002
1776	15 335 543	0.19807841	0.764077485
1777	14 613 670	0.14406043	0.60091005
1778	14 059 809	0.22257454	0.475718945
1779	16 282 278	0.30553575	0.97807125
1780	15 388 237	0.55875139	0.77598809
1781	16 282 278	0.58756443	0.97807125

Cuadro A-4.3. *(concluye)*

Años	*Producción*[1]	*Ciclo*[2]	*Producto normalizado*[2]
1782	15 388 237	0.51753674	0.77598809
1783	18 378 138	0.36668727	1.451805687
1784	16 876 420	0.19146907	1.112367208
1785	14 750 993	0.08978365	0.631949639
1786	13 007 446	0.17210586	0.23784972
1787	14 543 618	0.2583422	0.585075956
1788	15 436 789	0.08744002	0.786962466
1789	16 829 743	−0.0489295	1.101816645
1790	15 864 500	−0.30156238	0.883639453
1791	17 602 584	−0.4018156	1.276504552
1792	17 824 540	−0.52859423	1.326674029
1793	17 105 868	−0.43555738	1.164230128
1794	15 992 793	−0.22161629	0.91263796
1795	19 997 429	−0.15992977	1.817819596
1796	24 443 959	−0.34489085	2.822884051
1797	22 361 118	−0.2671032	2.352092343
1798	21 913 821	−0.37909552	2.250988265
1799	17 469 990	−0.25578756	1.246533874
1800	17 572 246	−0.06543167	1.269647149
1801	15 571 521	−0.06512665	0.817416403
1802	15 331 672	0.52568142	0.763202509
1803	24 495 366	0.50694428	2.834503752
1804	25 234 287	0.26523563	3.001524605
1805	22 704 415	−0.22479042	2.429688944
1806	21 160 724	0.40486857	2.080763163
1807	15 738 074	0.74233381	0.85506295
1808	14 539 116	−1	0.584058353
1809	15 995 282		0.913200558
1810	13 282 088		0.299927995

Nota: elaboración y cálculos: Juan Marcos Ortiz Olvera.

[1] La serie de producción está en pesos.

[2] Las series ciclo y producto normalizado están en unidades de desviación estándar.

Fuente: Garner <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>.

Referencias y bibliografía

Assadourian, Carlos Sempat, 1983. *El sistema de la economía colonial. El mercado interior, regiones y espacio económico*, México, Nueva Imagen.

Brading, David, 1975. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Campillo y Cosio, Joseph del, 1789. *Nuevos sistemas de gobierno económico para la América: con los males y daños que le causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España y remedio universales para que la primera tenga considerables ventajas, y la segunda mayores intereses*, Madrid, Imprenta de Benito Cano (ed. facsimilar, UNAM).

Florescano, Enrique, 1983. *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1702-1810*, México, Ediciones Era.

Garavalia, Juan Carlos, y Juan Carlos Grosso, 1996. *La región de Puebla y la economía novohispana. Las alcabalas en la Nueva España, 1776-1821*, México, Instituto Mora-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Garner, Richard, y Stefanou Spiro, 1993. *Economic Growth and Socioeconomic Change in Bourbon Mexico*, Gainsville, University Press of Florida.

Garner, Richard, Economic History Data Desk, en <*http://home.comcast.net/~richardgarner04/*>.

Garza, Gustavo, y Jaime Sobrino (coords.), 2009. *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, México, El Colegio de México.

Hausberger, Bernd, 1997. *La Nueva España y sus metales preciosos. La industria minera colonial a través de libros de cargo y data de la Real Hacienda, 1761-1767,* Francfort-Madrid, Vervuert-Iberoamericana.

Humboldt, Alexander von, 1985. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa.

Ibarra, Antonio, 1999. "Mercado colonial, plata y moneda en el siglo XVIII novohispano: comentarios para un diálogo con Ruggiero Romano, a propósito de su nuevo libro", *Historia Mexicana* 194, pp. 279-308.

Ibarra, Antonio, 2000. *La organización regional del mercado interno novohispano. La economía regional de Guadalajara, 1770-1804*, México, UNAM.

Ibarra, Antonio, 2002. "La contabilidad consular de comercio: una fuente para la historia institucional de la economía colonial", *América Latina en la Historia Económica. Boletín de Fuentes* 17-18, pp. 63-80.

Klein, Herbert, y John TePaske, 1987-1989. *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La acuñación en México, 1535-2005, 2005. México, Casa de Moneda.

Marichal, Carlos, 2005. "El peso de plata o real de a ocho en España y América: moneda universal del Antiguo Régimen", en *La acuñación en México…*, pp. 19-59.

Pérez Herrero, Pedro, 1988. *Plata y libranzas: la circulación mercantil en el México borbónico*, México, El Colegio de México.

Ponzio de León, Carlos, 1998. "Interpretación económica del último periodo colonial", *El Trimestre Económico* 257, pp. 99-125.

Prados de la Escosura, Leandro, y Samuel Amaral (eds.), 1993. *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza.

Romano, Ruggiero, 1998. *Monedas, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Romano, Ruggiero, 1999. "Respuesta a los comentarios de Antonio Ibarra", *Historia Mexicana* 194, pp. 309-312.

Romero Sotelo, María Eugenia, y Luis Antonio Jáuregui, 1986. "Comentarios sobre el cálculo de la renta nacional en la economía novohispana", *Investigación Económica* 177, pp. 105-140.

Salvucci, Richard, y Linda K. Salvucci, 1993. "Las consecuencias económicas de la independencia mexicana", en Prados de la Escosura y Amaral (eds.), pp. 31-53.

Serrera, Ramón María, 1974. "Estado económico de la Intendencia de Guadalajara a principios del siglo XIX: la 'Relación' de Abascal y Sousa en 1803", *Jahrbüch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gessellschaft* **XI**, pp. 121-148.

Valle Pavón, Guillermina del, 2009. "Servicios fiscales y financieros del consulado de comerciantes de la ciudad de México en los siglos XVII y XVIII", en Garza y Sobrino (coords.), pp. 95-117.

5. LA ECONOMÍA DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y LA FISCALIDAD DE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

Luis Jáuregui
Instituto Mora

Introducción

Según el *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* de Alejandro de Humboldt, a principios del siglo XIX el virreinato septentrional de las posesiones españolas en América era el más rico por sus recursos, por su posición favorable para el comercio exterior con Asia y Europa y por su estado de civilización. El valor de sus metales, el número de ciudades de dimensiones considerables y el tamaño de su población daban a este virreinato las mayores posibilidades de crecimiento en América. Sin embargo, la desigualdad de la riqueza, y consecuentemente del poder político, eran elementos importantes que obstaculizaban fuertemente sus potencialidades de progreso.

Tanto por cuestiones de estructura como de coyuntura, en la primera década del siglo XIX la economía novohispana mostró una relativa desaceleración respecto al crecimiento de los últimos años del siglo anterior. Ante las enormes desigualdades que existían en el espacio colonial, en apenas una década se generó una serie de graves descontentos que se agregaron a los del pasado. Los acontecimientos políticos ocurridos en la Península Ibérica después de 1808 añadieron el elemento necesario para el inicio de lo que hoy llamamos la rebelión de Independencia.

En el primer apartado se analiza el comportamiento de la economía durante los últimos años de la Nueva España. El ámbito geográfico que se considera abarca más o menos lo que hoy es la República Mexicana, aunque no se excluyen referencias sobre las posesiones norteñas que se perdieron en 1848 durante la guerra con Estados Unidos. En el segundo apartado se abordan las secuelas de la Independencia, particularmente desde el punto de vista de la fiscalidad. De esta manera, se abordan las necesidades del Estado mexicano posindependiente y cómo se financiaron, complementando en este sentido el ensayo de Sánchez Santiró incluido en este volumen. El capítulo cierra con algunas conclusiones generales.

1. La guerra de Independencia: desarticulación institucional y económica

Empecemos por el determinante poblacional. El espacio novohispano contaba con 6.1 millones de personas: 60% eran indígenas, 22% castas y 18% criollos y españoles. La mayor parte de esta población se asentaba en la Intendencia de México, seguida de lejos por la de Guadalajara. En la península de Yucatán se contaba medio millón de habitantes y en el extenso norte había poco menos de 350 000 personas "civilizadas". En aquellos años la población estaba equilibrada en términos de género y poco más de la mitad era menor de 25 años.

La Nueva España era vista por la metrópoli como proveedora de materias primas, específicamente de plata. Este metal se extraía del espacio colonial mediante fuertes exacciones fiscales y préstamos. El proceso por el cual se realizaba esta extracción y cómo la Nueva España actuaba como subtesorería de la monarquía (tanto en materia de obtención de ingresos como de asignación de gastos), se analiza en el magnífico trabajo de Carlos Marichal (2007) sobre la bancarrota del Imperio español.

La plata también salía del virreinato para pagar un cúmulo de importaciones. Y es que entonces la Nueva España acusaba un importante atraso tecnológico respecto a las otras economías atlánticas: todo lo que se extraía de la tierra o se fabricaba (telas, cerámica, bebidas alcohólicas, etc.) era el producto del esfuerzo humano, y si había máquinas, éstas operaban esporádicamente y de manera experimental. Los caminos eran poco más que brechas que prácticamente dejaban de existir durante la época de lluvias y todo el transporte del espacio colonial se hacía en mulas y en alguna que otra carreta.

Otra causa del atraso era que las instituciones novohispanas no propiciaban el progreso económico. La estructura de clases y la presencia de grupos privilegiados por la Corona y sus funcionarios desincentivaban todo espíritu de empresa. Así, excepto algunas unidades de producción, pocas personas se ocupaban de producir para el mercado. Los indios dedicaban sus días a sembrar lo que se iban a comer o a colaborar con las labores agropecuarias de sus comunidades, de donde se generaban recursos para cuestiones como la fiesta anual del santo patrón. Si requerían dinero —para el pago del tributo, por ejemplo— fabricaban telas, encargadas y financiadas por el cuerpo de comerciantes de la ciudad de México que, por supuesto, les pagaba poco. Había indios y castas que trabajaban en haciendas; una parte del tiempo la dedicaban a sembrar un pedazo de tierra que arrendaban al dueño y otra parte trabajaban para el hacendado a cambio de dinero o productos adquiridos en la tienda de raya. En la zona de León, en el Bajío, había ranchos y pequeñas propiedades que se dedicaban al cultivo comercial, pero a finales del siglo XVIII muchos habían sido absorbidos por las grandes propiedades agrícolas.

Sobre todo en el Bajío, las riquezas generadas por la minería dieron suficientes recursos para la adquisición de vastas extensiones de tierra, que dedicaban su producción al mercado de las ciudades; lo mismo sucedía con las propiedades en los fértiles valles circundantes a la ciudad de México. Como la mano de obra era barata y la tierra era extensa y fértil, las posibilidades de acrecentar una fortuna eran grandes, pero también eran altas las probabilidades de que, faltando la mano de obra, un hacendado cayera en la indigencia. Esto queda claro si se piensa en los grandes hatos ganaderos que se desplazaban desde el norte hacia el mercado más importante: la ciudad de México. Si no había mano de obra que arreara el ganado, éste se quedaba pastando en las extensas llanuras del Nuevo Reino de León y Nuevo Santander.

Una situación similar ocurría con la minería. El óxido de plata era extraído y refinado por trabajadores con la ayuda de la fuerza animal y cualquier posibilidad de utilizar la máquina de vapor se consideraba demasiado costosa y riesgosa. De la misma manera, los obrajes utilizaban mano de obra y máquinas impulsadas por fuerza humana o animal. El barón de Humboldt decía que muchos mineros eran conscientes de lo atrasado de su tecnología, pero consideraban que tales innovaciones eran inaplicables en un pueblo que no gustaba de las novedades, de ahí la idea común de que los novohispanos de principios del siglo XIX apreciaban más lo bello que lo útil.

En estas condiciones, a finales de 1810 comenzó, en la zona más rica del virreinato novohispano, una rebelión que pronto se extendió a prácticamente toda la geografía de aquella posesión española. Al principio, el movimiento tuvo tanto momentos álgidos como de relativa paz debido a la fuerte represión de las autoridades virreinales. Después del fusilamiento del caudillo Morelos a finales de 1815, el movimiento insurgente se convirtió en un conjunto de guerrillas aisladas, sobre todo en el sur. La alianza en 1821 entre una parte del ejército realista y el último bastión insurgente fue motivo de un plan político que propuso la pacificación del reino y la independencia respecto a España. Haciendo a un lado las consecuencias políticas, puede decirse que la rebelión de Independencia novohispana fue la puntilla de una economía que no tenía las condiciones para soportar tal situación de inestabilidad. Los cálculos de los historiadores económicos son elocuentes (véase el cuadro 5.1).

Una visión general muestra que prácticamente todos los indicadores tuvieron una fuerte caída entre 1810 y 1812. A partir de entonces se observa una recuperación, que no llegó al final de la segunda década del siglo. Después de 1816 o 1817 los indicadores cayeron de nuevo, y fue en 1820 cuando al parecer volvieron a repuntar levemente. Ante tal evidencia estadística, y considerando que la guerra como tal sólo duró cinco años, es oportuno preguntarse: ¿qué provocó caídas tan fuertes en los indicadores económicos de la Nueva España?

Cuadro 5.1. Indicadores de la crisis económica, 1800-1820

Indicador	*1800-1810 (1)*	*1811-1820 (2)*	*Cambio porcentual (2)/(1)*
Producción de plata (toneladas)	5 538	3 120	−43.7
Volumen del comercio exterior (M + X) (millones de pesos)	304.3	180.5	−40.7
Importaciones (millones de pesos)	140.9	93.3	−33.8
Exportaciones (millones de pesos)	163.4	87.2	−46.6
Exportaciones de plata y oro (millones de pesos)	124.3	67.3	−45.9
Acuñación de oro y plata (millones de pesos)	226.7	92.7	−59.1
Oferta monetaria disponible (acuñación menos exportaciones de oro y plata)	102.4	25.4	−75.2

Nota: M: Importaciones; X: Exportaciones.
Fuente: Cárdenas (1999), cuadro 1.

Como es bien sabido, la rebelión que inició en el Bajío en septiembre de 1810 fue producto de la inestabilidad política que vivía la monarquía española desde mediados de la década anterior. En lo económico, a la revuelta contribuyó el descontento de la masa campesina que de tiempo atrás venía experimentando un empeoramiento en sus condiciones de vida. Pero las rebeliones requieren de un líder, y ése fue el padre Hidalgo, que también guardaba agravios en contra del *statu quo* de la época, toda vez que él, al igual que sus lugartenientes Allende y Aldama, formaba parte de una "élite marginal" que desde hacía varios años padecía dificultades y frustraciones económicas frente a las familias ricas del Bajío, terratenientes que habían acumulado fortunas producto del comercio y la minería.

La agricultura era la actividad económica más importante del espacio colonial conocido en la época como la América septentrional y al que comúnmente se le denomina Nueva España. La insurrección de Hidalgo se planeó para diciembre de 1810, una vez levantada la cosecha, pero se adelantó porque fue descubierta la conspiración. El Bajío, lo que ahora es Michoacán, la zona de Guadalajara y los valles al occidente y norte de la ciudad de México, eran zonas agrícolas de alta producción que fueron saqueadas en sus aperos, almacenes, archivos, etc. Más grave aún fue que los campesinos, aquéllos que trabajaban la tierra con sus manos y uno que otro instrumento, abandonaron su trabajo para unirse o para combatir la rebelión. Muy variados fueron los motivos por los que los campesinos dejaron las tierras que trabajaban y emprendieron la lucha. Las razones económicas no fueron las detonadoras

primarias de la insurgencia, pero frente a una fuerte sequía que inició en 1808 y que aún no cejaba dos años después, las condiciones políticas cayeron en terreno fértil para el descontento generalizado.

La guerra en sí agravó aún más las condiciones económicas del sector agrícola y generó una especie de círculo vicioso: la rebelión inicial tuvo efectos negativos sobre la agricultura; la represión realista también los tuvo, la respuesta insurgente la afectó de nuevo, y así sucesivamente. Como es lógico pensar, la devastación rural fue dispareja. El Bajío sufrió daños importantes, ya que fue una zona de guerra casi total, lo mismo puede decirse de Michoacán y algunas partes entre Zacatecas y Durango y la región de Guadalajara. Todas zonas muy fértiles cuya decadencia agrícola se convirtió en desabasto de las ciudades más importantes, como México, Querétaro, León, Salamanca, Guanajuato, Valladolid y Guadalajara.

Otras zonas, en mayor o menor medida se vieron afectadas directa o indirectamente por la guerra. Las haciendas, los ranchos y aun las propiedades comunales perdieron sus brazos y escasos aperos que utilizaban para la siembra y que ahora les servían como arma para defenderse. Las exacciones militares (legales y no) empobrecieron a las poblaciones y unidades de producción. Los hacendados, y quienes pudieron, se desplazaron a las ciudades. El conde de Pérez Gálvez relató en 1816 lo que veía en la zona entre Durango y Zacatecas: "todo … produce un tono de exasperación angustiosa, [todos] se ven tropezándose unos con otros y vagantes, pensativos, en un profundo abatimiento … son miserables que … ni qué comer tienen" (citado en Van Young, 2006: 166-167).

En los valles centrales de Oaxaca, los indios se negaban a trabajar fuera de las tierras que les daban de comer, por miedo a que los militares les robaran sus bueyes y aperos de labranza. La escasez de mano de obra llevó a la decadencia de la agricultura comercial. Muchas regiones que antes eran agrícolamente prósperas en Puebla, Cuernavaca y Michoacán, por ejemplo, se vieron afectadas por la rebelión, ya fuera por la pérdida de brazos que trabajaban la tierra, ya por las fuertes exacciones que el orden virreinal impuso a hacendados y rancheros, ya por la ruptura de una relación de sumisión del campesino respecto a patrón-hacendado. Se debe agregar, por otro lado, el impacto que tuvieron sobre la agricultura la inseguridad generalizada y la decadencia de la minería, la cual además provocó una alarmante escasez de dinero.

En cuanto a los caminos, dos circunstancias se presentaron simultáneamente. Por una parte, es conocido que muchos arrieros se unieron al movimiento insurgente, lo que no sólo dificultó el transporte de mercancías sino que llevó a la escasez de mulas, un problema que se agravó cuando el ejército realista confiscó estos animales. En segundo lugar, importantes vías de comunicación, como la que iba de México a Veracruz, fueron tomadas por

tropas rebeldes que prohibían el paso o cobraban fuertes cantidades para franquearlo.

Ciertamente, la obstrucción del transporte tuvo efectos en la agricultura, aun cuando es probable que fuera el sector menos afectado pues, dada su relación peso-valor, resultaba poco redituable su traslado a largas distancias. Lo que sí se afectó fuertemente fue al abasto de mercancías, sobre todo importadas, a distintas zonas del virreinato. En 1811, el comandante de las Provincias Internas de Occidente se quejaba de que por la insurrección se había detenido el abasto de ciertos productos a zonas tan alejadas como Chihuahua. En contraposición, también se vio afectado el transporte de materias primas al centro provenientes del norte y occidente.

La minería se vio afectada por el bloqueo de la ruta México-Veracruz, por donde ingresaban al espacio colonial muchas mercancías importadas, entre las cuales las más valiosas eran las destinadas a este sector, y de éstas la más importante era el azogue, material imprescindible para transformar el óxido de plata en metal. Al menos hasta 1816, la situación era igualmente grave en los caminos que llevaban de la ciudad de México a Querétaro y de aquélla a Toluca, pues desabastecía del ingrediente a los minerales del Bajío, norte y occidente del virreinato. Para paliar el problema se decidió establecer una ruta que iba desde Altamira (en el actual estado de Tamaulipas) hasta San Luis Potosí (que en ciertos momentos sustituyó a la ciudad de México como almacén general de depósito de azogues) y de ahí a Zacatecas, Durango, Guadalajara, etc. La situación parecía corregirse, pero no se contaba con el desorden institucional que tanto la guerra interna virreinal como la que se lidiaba en España provocaban en la distribución, por parte del tribunal y diputaciones territoriales de minería, del azogue. Al menos hasta 1814, en varias ocasiones fuertes cantidades del ingrediente provenientes de España fueron detenidas por los comerciantes de Veracruz que especularon con el mismo, ante la imposibilidad de actuar tanto de las autoridades reales como virreinales.

Es probable que no terminara esta práctica especulativa de los veracruzanos; de hecho, la liberalización del estanco por decreto de las Cortes de Cádiz de 1811 permitió que algunos mineros se proveyeran de azogue proveniente de otros países. Empero, el problema del abasto continuó durante todos los años de la guerra, lo que significó la elevación de los costos de producción de la actividad minera. Debe agregarse que esta situación se dio en prácticamente todos los insumos que requería la actividad: sal, pólvora, salitre, etc. Las autoridades virreinales hicieron esfuerzos por controlar los precios, pero fueron inútiles en vista de la pérdida de control institucional imperante en aquellos años.

Con todo y los problemas que significó para los mineros la elevación de los costos de sus insumos, la dificultad más grave tuvo que ver con el factor

más importante: la mano de obra. Y es que la población trabajadora de las zonas mineras fue reclutada por los ejércitos tanto insurgentes como realistas. Por ejemplo, en zonas como la de Taxco la formación de las milicias provinciales (grupos de realistas organizados para la defensa contra la rebelión) echó mano de los operarios de las minas. Los que no participaron en estos grupos huyeron a las ciudades o se unieron a la causa insurgente. Los dueños de las minas se quejaban ante las autoridades virreinales por actos como la leva practicada sobre los trabajadores especializados: la respuesta era que el problema no lo provocaban los ejércitos del rey sino los rebeldes. La realidad era que los militares realistas obligaban a los trabajadores de las minas a que se dedicaran a las labores defensivas, a pesar de que tenían órdenes de levantar sólo a vagos y ociosos. La situación llegó al grado de que hasta los estudiantes del Colegio de Minería fueron reclutados para la defensa del reino.

Frente a una minería que apenas se sostenía en vista del elevado costo de producir o de recuperar aquellos socavones que se colapsaron o quedaron inundados, en la mayoría de los casos sólo quedó el recurso de la regatonería, práctica de los operarios mineros o gambusinos que lograron huir de la leva y que se dedicaron a trabajar en pequeña escala lo que quedaba de las minas. No había otro camino para la otrora rica actividad. La guerra, la inestabilidad política del Imperio y la dependencia de la actividad minera del favor proveniente del gobierno —"favor" que se manifestaba en una política regulacionista de los costos de producción minera— llevaron a su resquebrajamiento. Además habría que considerar el impacto que todos estos elementos tuvieron sobre el sistema de crédito con el que funcionaban ésta y otras actividades económicas virreinales.

Se ha llegado a sugerir que la desigualdad del ingreso en América Latina es un fenómeno del siglo XX; sin embargo, muchos estudios de historia económica muestran con claridad que en el caso de la Nueva España la política del Estado español desde la segunda mitad del siglo XVIII generó desigualdades y una fuerte concentración de la riqueza. Esto permite señalar que la creciente desconfianza que se dio entre los más ricos del espacio colonial durante los años de la guerra de Independencia, motivó una importante disminución del crédito que, dadas las características monetarias e institucionales del virreinato, tuvo fuertes efectos negativos en la actividad económica. Esta situación tuvo un efecto aún más pernicioso sobre aquella economía que desde las últimas décadas del siglo XVIII venía experimentando una fuerte fuga de capitales, tanto por la vía de préstamos a la Corona como por la extracción privada de numerario, así como por la llamada Consolidación de Vales Reales de 1804. La conflagración de 1810 ahuyentó a más capitalistas que, a partir de entonces y hasta fines de la dominación española, exportaron sus caudales a otras partes del mundo atlántico. Los que mantuvieron dinero en suelo novohispano

debieron continuar extendiendo fuertes préstamos al gobierno virreinal. Y si bien muchos de éstos y sus réditos, resultaron impagos, se detecta una mayor orientación de la actividad crediticia hacia el mantenimiento del régimen más que a la recuperación de la actividad económica.

Un elemento importante a considerar por los inversionistas mineros era el requerimiento legal de transformar en moneda la plata en pasta que salía de las haciendas de beneficio. Este proceso implicaba que la Casa de Moneda de la ciudad de México comprara el metal en pasta a los mineros y proporcionara, de manera inmediata, su equivalente legal en moneda. Para ello la ceca debía contar con un fondo de monedas de plata que beneficiara de forma inmediata a los mineros o a los "aviadores" que servían de intermediarios entre aquéllos y la Casa de Moneda. El proceso significaba que todos los mineros, ya fueran de lugares tan cercanos a la capital virreinal como Real de Monte o tan lejanos como Chihuahua, debían acudir a ésta para convertir su plata y de paso pagar los impuestos correspondientes sobre la producción del metal. El sistema funcionaba pero implicaba riesgos importantes, así como elevados costos de transportación de los metales. Para 1809 la política imperial de echar mano de todos los recursos virreinales para el financiamiento de sus guerras había reducido considerablemente el fondo dotal. A fines de esa década y en los años siguientes, los mineros debían esperar semanas y meses para recibir su plata convertida en moneda.

Esta situación, y la creciente inseguridad de los caminos debido a la rebelión, agravó la centenaria escasez de moneda en diversas ciudades de la Nueva España, sobre todo en las más alejadas de la capital. Ante la necesidad de mantener en funcionamiento la actividad económica local, a los pocos meses de haber iniciado el movimiento de Hidalgo, se habilitaron, sin autorización virreinal, casas provisionales de moneda en Chihuahua, Zacatecas, Sombrerete, Guadalajara y Guanajuato. Con el paso de los años, las necesidades militares del ejército realista en esas regiones hicieron útiles estas fábricas, lo que llevó a su legalización a fines de 1816. La situación de hecho, y la posterior formalización de las casas de moneda provinciales, provocó la ira de los funcionarios de la ceca de la capital, que elaboraron una serie de protestas en las que los argumentos principales fueron la pérdida de recursos que con la medida sufriría la Real Hacienda virreinal y la mala calidad de las monedas locales. La necesidad de moneda en las distintas regiones de la Nueva España pudo más que las quejas de los funcionarios capitalinos. El resultado fue una mayor autonomía de las regiones, aspecto que, como sucedió con otros recursos de la Corona, posteriormente estableció los lineamientos económicos del primer federalismo mexicano.

El trabajo de la Casa de Moneda de la ciudad de México no se detuvo, pues continuó la conversión de la plata de los reales mineros cercanos; casos notorios fueron los de Taxco, Angangueo y Oaxaca. A lo largo de la llamada

guerra de Independencia, la acuñación de la ceca de México experimentó una abrupta caída inicial para después mostrar un comportamiento cíclico hasta 1821, cuando volvió a decaer; el nivel de acuñación de 1810 no se volvió alcanzar sino muchos años después. No obstante, las cifras de acuñación de esa Casa de Moneda son sólo indicadores aproximados de la tendencia de la producción de plata.

La escasez de moneda era grave y los documentos de la década de 1810 recogen el daño económico que provocaba esta situación en el espacio colonial. Es probable que la creación de casas de moneda provinciales paliara el problema inmediato, pero de ninguna manera resolvió esta situación que prevaleció por muchos años más. Sin embargo, la realidad es que buena parte de la economía novohispana de la época vivía de actividades que no pasaban por el mercado, es decir, la mayor parte de la gente consumía lo que producía y rara vez acudía al mercado, y cuando lo hacía recurría al trueque, lo que en cualquier caso hacía al dinero innecesario. La escasa población de las ciudades que trabajaba a cambio de alguna forma de salario probablemente recibía pesos, mismos que, por la escasez de moneda fraccionaria, debía feriar en una serie de seudomonedas, los llamados tlacos, que le permitían adquirir los productos en la pulpería que los emitía. El autoconsumo, el trueque y los mercados restringidos por la presencia de seudomonedas permiten caracterizar a la economía novohispana como preponderantemente "natural".

La guerra de independencia española, frente a la invasión napoleónica de 1808, significó una sangría adicional para la Real Hacienda de la Nueva España, pues de sus cajas debía salir una parte importante del financiamiento para la lucha contra las tropas napoleónicas. Y no sólo eso, además de los gastos de la administración del aparato gubernamental, el erario virreinal debía hacer frente a diversos compromisos como la provisión de recursos a los situados militares en el norte del espacio colonial, el Caribe, la península de Yucatán e incluso Filipinas (véase el capítulo de Carlos Marichal en esta obra). Con todos estos compromisos las autoridades financieras de la América Septentrional se vieron en serios aprietos cuando, en los meses inmediatamente posteriores al grito de Dolores, el movimiento de Hidalgo creció hasta formar un contingente importante de población, amén de otros brotes de descontento en Oaxaca, Puebla, Veracruz y hasta en la lejana Texas. A las obligaciones regulares y extraordinarias se agregó la necesidad de organizar la defensa del *statu quo* del virreinato más rico de la América española.

El historiador Herbert Klein (1998) señala que a fines del siglo XVIII la población de la Nueva España soportaba más impuestos que otras regiones del mundo atlántico. Una evidencia histórica de ello es la afirmación en 1811 del comandante general de los ejércitos realistas en el virreinato, Félix María Calleja, de que el descontento se debía a la escasez de numerario, a la monopolización peninsular de cargos de importancia, a las restricciones comercia-

les y a la excesiva carga fiscal. Las causas de la guerra eran sin duda más profundas; sin embargo, un indicador de que las contribuciones estaban presentes en los reclamos de la rebelión fue que el propio Hidalgo garantizó a sus seguidores indígenas la eliminación del tributo y otras cargas fiscales. De manera similar, el asunto ya había sido reconocido, desde antes de que comenzara la conflagración, por las autoridades virreinales, quienes habían hecho un tímido intento por eliminar las contribuciones indígenas. La medida no se aplicó por justicia o para aplacar la rebelión, sino para integrar a indios, negros y castas al sistema alcabalatorio, frente al cual siempre habían gozado de múltiples exenciones. Es probable que la eliminación del tributo por parte de las autoridades virreinales respondiera a la necesidad de obtener más recursos originados de impuestos relativamente menos costosos, como la alcabala.

En los hechos, los insurgentes no tuvieron la oportunidad de eliminar los tributos, o al menos no completamente; cuando se vieron presionados por recursos aplicaron una forma de capitación que no dependió ya más de la condición de indígena, negro o casta, sino del hecho de ser hombre mayor de 16 y menor de 60 años. Serrano Ortega (2007) señala que el origen principal de los recursos insurgentes provino de las llamadas "fincas nacionales", haciendas y ranchos confiscados a los enemigos de la causa, y de las alcabalas. Respecto a este último gravamen, este autor apunta que los rebeldes buscaron reducir las tasas de contribución con el alegato de que era un impuesto muy gravoso para algunas actividades de los indios. La realidad era que en las zonas ocupadas buscaban evidenciar que las medidas fiscales realistas eran más gravosas que las insurgentes, y así hacerse de adeptos a la causa. En cualquier caso, la medida no fue muy efectiva para los rebeldes, toda vez que por necesidad tuvieron que mantener estos impuestos indirectos en muchas partes. Seguramente esta fue la práctica común en todas las zonas insurgentes; se buscaba eliminar cargas, integrar a los indios al sistema fiscal generalizado, eliminar privilegios y zonas de exclusividad fiscal. Sin embargo, las realidades del campo de batalla llevaron a mantener la situación tributaria de manera muy similar a la que por aquellos días dictaba el bando realista.

Muchos cambios de importancia se originaron en la metrópoli. A pesar de casi dos años de invasión napoleónica, quedaron establecidas en el puerto de Cádiz las Cortes que definirían formalmente el cambio ideológico que se venía dando en todo el mundo atlántico desde el siglo anterior. Las discusiones que llevaron a la Constitución de 1812 y las leyes aledañas reflejan la forma de pensar de los hombres de la época tanto en España como en América. En el ámbito fiscal se generalizaron diversas ideas que no eran del todo nuevas pero que venían con un nuevo espíritu; por ejemplo, las ideas sobre el establecimiento de las contribuciones directas, la eliminación de los mono-

polios y privilegios fiscales y los efectos perniciosos de las alcabalas sobre el mercado, llevaban en sí la concepción de eficiencia económica, pero también de equilibrio. Esto era más claro en el ámbito de los impuestos: todos debían pagarlos, cada uno de acuerdo con sus posibilidades; sólo se debían pagar al Estado (de ahí que la Iglesia comenzara a perder este tipo de prerrogativas), y nadie podía quedar exento por cuestiones de clase, raza o condición social.

Aunque extremadamente desigual, la Nueva España era un virreinato muy rico, con familias muy acaudaladas y grupos de poder fuertemente arraigados en la sociedad. Este hecho, aunado a la situación de guerra que se vivió desde fines de 1810, determinó en parte que las reformas propuestas por el Congreso en Cádiz no se aplicaran completamente. Por otro lado, en algunas partes las contribuciones directas aplicadas por el Congreso gaditano fueron rechazadas porque fueron aplicadas por una figura política, el virrey, anacrónica para el pensamiento fiscal liberal que proponía que sólo la representación nacional podía establecer cargas sobre la sociedad. En donde sí se recaudó este tipo de impuestos fue allí donde su aplicación era más o menos sencilla y el contribuyente no se podía ocultar, como sucedía en las ciudades. El restablecimiento de la forma de gobierno absolutista en 1814 no eliminó estos impuestos de raigambre liberal, puesto que el gobierno virreinal aprovechó que la población ya los conocía para continuar aplicándolos.

En la mayoría de los casos las reformas liberales que se discutían en ambos lados del Atlántico quedaron en proyecto. En la América septentrional, esta situación se dio no sólo por el estallido de lo que hoy llamamos guerra de Independencia, sino por la presencia de poderosos grupos —comerciantes, mineros, terratenientes, etc.— que defendieron los privilegios logrados en años anteriores. Se observa así una relativa pérdida de poder por parte de las instituciones virreinales, lo que llevó a la aparición de grupos regionales que no sólo defendieron intereses particulares, sino que exigieron para sus localidades recursos que anteriormente absorbía la ciudad de México. Estos nuevos grupos compitieron con las viejas corporaciones, lo que llevó a una reconfiguración del poder económico a favor de las oligarquías provinciales, lo que en muchos sentidos marcó el profundo regionalismo que experimentó el país en las primeras décadas del periodo independiente.

El ejemplo más elocuente de este fraccionamiento del poder económico lo ofrece el comportamiento de los recursos fiscales que las provincias debían remitir a la ciudad de México. Según un análisis de John TePaske (1998), en los años previos a la rebelión, las tesorerías provinciales debían entregar sus excedentes a la ciudad de México para que esta tesorería los distribuyera en los gastos propios de gobierno. A partir de 1811-1812, y con la excusa de que los caminos eran inseguros y no se podían enviar caudales, las tesorerías en las provincias decidieron gastar el dinero en la localidad, lo que no sólo sig-

nificó un golpe para las finanzas de la capital virreinal, e incluso para la tesorería de Madrid, sino para todo el sistema imperial de gastos situados en el Caribe, el norte de Nueva España y la península de Yucatán.

El hecho de que las provincias alegaran que no remitían sus excedentes fiscales por la inseguridad de los caminos fue un mero pretexto; la realidad era que debían dedicar fuertes cantidades a defender sus territorios contra las incursiones guerrilleras de los insurgentes. Las localidades no decidieron estos gastos de forma totalmente voluntaria, sino que resultaron de un plan militar diseñado por el comandante realista Félix María Calleja en 1811, el cual obligaba a los pueblos a que organizaran juntas para que decidieran cómo iban a obtener recursos para la defensa de sus territorios. En la mayoría de los casos, se determinó que los pueblos aportaran en dinero y en especie para el sostenimiento de las milicias locales. Por cierto, de estos grupos militares se formó el ejército que finalmente consumaría la Independencia.

El comercio exterior de los últimos años de Nueva España responde a la política española implementada en las postrimerías del siglo XVIII. El establecimiento de los consulados de comerciantes de Veracruz y de Guadalajara en 1795, en parte con el objetivo de disminuir el poder que había adquirido el grupo de mercaderes de la ciudad de México, terminó creando dos poderes regionales muy consolidados y exitosos. Esto resulta de las características del mercantilismo español, que permitía a los miembros de estas corporaciones grandes oportunidades de hacer negocio y riqueza. Con algunas excepciones regionales, en el caso de la Nueva España destaca la obligación de que todas las importaciones europeas debían salir de un puerto español y llegar exclusivamente a Veracruz. Por su parte, las exportaciones debían salir de este puerto y dirigirse a España o a algún puerto hispanoamericano. Podría pensarse que estas restricciones significaron problemas de abasto para la Nueva España en tiempos de crisis comercial, como durante el periodo de las guerras imperiales. Pero cuando esto sucedió, se recurrió al comercio en barcos con bandera de países neutrales, lo cual salvaba el abasto del virreinato y daba salida a caudales mexicanos destinados a países que habían prestado a la Corona española o que por su condición neutral podían comerciar con sus posesiones americanas.

Durante el periodo del comercio neutral que comenzó en 1797, y que siguió de manera esporádica hasta la Independencia, inicia el proceso que terminó con el mercantilismo español en la América septentrional. Con base en las dos restricciones comerciales señaladas, el comercio hacia Veracruz dejó de "salir" exclusivamente de España, pues a fines de la primera década del XIX, otras regiones americanas tuvieron la autorización de importar (y reexportar) manufacturas europeas. Destaca en este sentido el puerto de La Habana que prácticamente "robó" una parte de la hegemonía comercial del puerto de Veracruz. También se debe señalar la habilitación del puerto de

Campeche que permitió el abastecimiento de la península de Yucatán y de Tampico que, con todas sus limitaciones, se unió a los puertos que importaban y reexportaban productos europeos. Por el lado del océano Pacífico, el fin de las actividades comerciales del galeón de Manila permitió la entrada, legal e ilegal, de productos europeos provenientes de Panamá por el puerto de San Blas. Estas "entradas", habilitadas legalmente desde fines del siglo XVIII, facilitaron el abasto a diversas regiones del espacio colonial y eventualmente generaron riquezas y poder para las oligarquías regionales.

En todo caso, continuaron las importaciones por el puerto jarocho, aunque en algunos momentos las realidades de la rebelión emancipadora novohispana obligaron a la utilización de puertos aledaños como Tuxpan y Alvarado-Tlacotalpan. De esta forma, a partir de 1810 se observa una pronunciada caída en las importaciones que llegará a su mínimo dos años después. Entre 1812 y 1815 aumentan las importaciones, para posteriormente volver a caer en 1818. En general, en los últimos 11 años de la Nueva España las importaciones decayeron en una tercera parte con respecto a la primera década del siglo. La gran mayoría de estas importaciones provenía de España, aunque en realidad se trataba de productos europeos, pues la infraestructura productiva española se hallaba en aquellos años muy afectada por sus dificultades internas.

Las exportaciones, que fueron fundamentalmente de metales preciosos y algo de grana cochinilla, muestran también una tendencia decreciente a partir de 1809, cuyo nivel fue inusualmente elevado en vista de que se normalizó el comercio después de la casi suspensión de los años de la segunda guerra naval con Inglaterra (1805-1808). Como en todos los indicadores, después de este año los datos muestran una precipitada caída hasta 1812, como producto de los movimientos de Independencia. A partir de entonces se observa un ligero repunte para después continuar con el decremento hasta los últimos dos años del virreinato, que apuntan a una reversión de la tendencia. Mucho más que las importaciones, las exportaciones de Nueva España en sus últimos 11 años muestran una considerable disminución (de casi la mitad) respecto al periodo 1800-1810.

El comportamiento de las variables de comercio exterior muestra una economía fuertemente dependiente de las importaciones, pagadas sobre todo con plata. Por otro lado, el sustancial decremento del valor de las exportaciones podría llevar a la conclusión de que durante la guerra de Independencia no hubo fuga de capitales. Sin embargo, la realidad es que sí la hubo y fue considerable. Las estadísticas de Veracruz no lo muestran, pero los testimonios cualitativos lo señalan reiteradamente. Ello en realidad significa que fuertes cantidades de plata salieron por otros puertos de manera ilegal. Su destino, por cierto, no necesariamente fue España.

México comenzó su vida independiente en condiciones económicas muy desfavorables. El país poseía un territorio enorme: la antigua Nueva España

con las Provincias Internas del Norte, la península de Yucatán y, por algunos meses, la capitanía de Guatemala; tenía una población reducida y concentrada en la zona central del país; una economía basada fundamentalmente en la agricultura; una actividad minera que requería fuertes inversiones para salir del abandono. Había pocos capitales con qué echar a andar ésta y otras actividades manufactureras, y las instituciones eran viejas y poco orientadas al crecimiento económico y a la defensa de los derechos de propiedad; y los grupos regionales reclamaban sus posiciones logradas durante la guerra. Por otra parte, las naciones europeas no reconocían la independencia del nuevo país y España amenazaba con la reconquista. No había gobierno: el libertador Iturbide formó una junta que pronto fue copada por intereses militares, eclesiásticos y burocráticos. Cómo se financiaron éste y los gobiernos que siguieron es el tema de la siguiente sección.

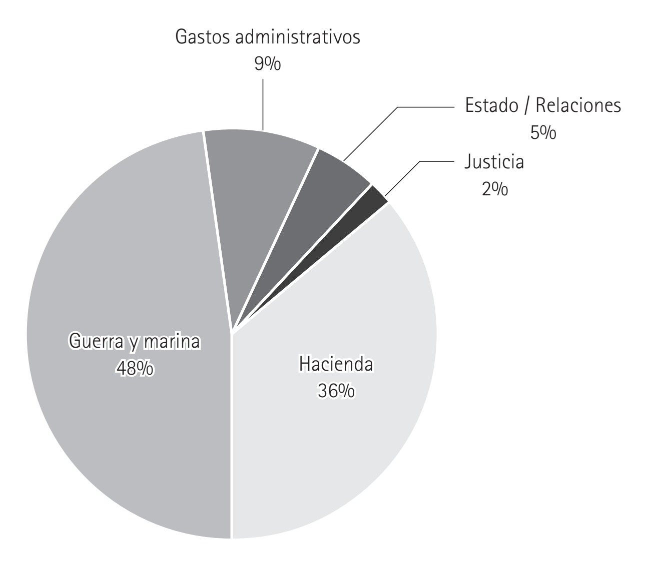
2. Las secuelas de la Independencia. Los egresos y los ingresos del gobierno general mexicano

Durante prácticamente todo el siglo XX, se ha tenido la idea de que en las primeras décadas de vida independiente, México fue un completo desorden en el ámbito financiero. Cierto es que se enfrentaron varios contratiempos como resultado de las dificultades para la formación del Estado, algunos tan graves como la pérdida de la zona norteña, despoblada y poco vigilada desde los últimos tiempos coloniales. Sin embargo, se debe considerar que los primeros hombres de gobierno enfrentaron condicionantes que hicieron difícil la construcción financiera del nuevo país. Ante un contexto internacional incierto, los nuevos gobiernos debieron atender (a su modo y según el pensamiento de la época) las demandas de los grupos sociales: burócratas, ejército, oligarquías regionales, comerciantes extranjeros, etcétera.

La gráfica 5.1 proporciona una visión general de las prioridades de gasto de los gobiernos entre la Independencia y los años inmediatamente posteriores a la guerra con Estados Unidos.

Como se aprecia, en este periodo los gastos más elevados fueron los destinados al mantenimiento de la estructura militar, seguidos por una serie de cuentas denominadas "gastos de hacienda", que si bien incluye sueldos y pensiones del ministerio de Hacienda, también incorpora un importante conjunto de "ramos accidentales" que no son otra cosa que el pago de intereses y capital a un grupo de prestamistas conocidos en la época como "agiotistas" (Tenenbaum, 1986). Los "ramos accidentales" también son un ejemplo claro del desorden en las cuentas del gobierno general de la época, pues incorporaban erogaciones que debían "caer" en ramos "normales"; por ejemplo, algunos gastos del Ministerio de Marina eran consignados en estas cuen-

Gráfica 5.1. Estructura de los gastos del gobierno general mexicano, 1822-1855



Fuente: *Memoria* (1870).

tas aglutinadoras, un problema administrativo-contable de los primeros gobiernos mexicanos que deberá ser investigado en el futuro.

Entre 1825 (cuando las cuentas son más claras, al menos en su visión global) y 1855 los gastos anuales promedio del gobierno general mexicano ascendieron a 19.5 millones de pesos, lo que, según investigaciones recientes, constituía 7.5% de la producción interna de la economía. Ello se asemeja a cifras similares de otros países y muestra *ex post* el reducido efecto del gasto gubernamental en la economía, consecuencia de un mercado interno aún no integrado, múltiples economías de autosubsistencia y escasez monetaria.

Como se puede predecir, y así lo muestra la gráfica 5.2, a lo largo de los años los egresos del gobierno general estuvieron determinados por los acontecimientos políticos. A simple vista, y en general, los años del centralismo (1836-1846 y 1853-1855) fueron más "costosos" que los del federalismo, lo cual muestra fundamentalmente una realidad contable, en el sentido que fue durante una parte importante de este periodo que las finanzas estatales pasaron a ser registradas por el gobierno general. Un análisis más detallado de las cuentas muestra que durante el centralismo los gastos más elevados fueron los llamados "gastos de hacienda", es decir, el pago de deudas y los llamados "ramos accidentales", con su elevada proporción de cuentas aglutinadoras. Si bien la información cualitativa muestra un aumento importante en el gasto militar, particularmente durante los años cuarenta y cincuenta, el predomi-

Gráfica 5.2. Evolución de ingresos, gastos y déficits del gobierno general mexicano, 1822-1855

Fuente: *Memoria* (1870).

nio de las cifras "originadas" en el Ministerio de Hacienda sugiere un mayor desorden en las cuentas del gobierno general.

Desde la perspectiva de todo el periodo (1821-1855), los recursos anuales promedio para financiar tales gastos ascendieron a 13.5 millones de pesos. Si la cifra anterior se contrasta con los gastos, que en términos globales ascendieron a un promedio anual de 19.5 millones de pesos, es evidente la presencia estructural de un déficit anual promedio de 6 millones de pesos. Existieron razones políticas y económicas por las cuales se incurrió en este déficit. Aquí es importante el análisis de los ingresos que se obtuvieron para financiar los gastos ya descritos, así como la forma de cubrir el déficit.

Una visión del periodo comprendido entre la consumación de la Independencia (1821) y el triunfo de la Revolución de Ayutla (1855), nos muestra que en esas tres y media décadas se dio primero un crecimiento de los ingresos hasta 1843 y luego una disminución que llega a 1860; un ciclo completo que tiene su explicación en diversos aspectos. Primeramente, los años de la guerra de Independencia (1810-1821) significaron un colapso importante de los ingresos que registraba la ciudad de México como capital virreinal. De hecho, Marcello Carmagnani (1998) mostró que los recursos registrados en un año promedio entre 1810 y 1815 no se volverían a ver sino hasta finales del siglo XIX.

El incremento total de ingresos hasta 1843 es una muestra clara de la capacidad del nuevo Estado para iniciar su recuperación. Sin embargo, la

afirmación requiere un matiz, pues dicha recuperación, y la caída de los años posteriores, no estuvo exenta de ciertas características íntimamente ligadas con la forma de gobierno, la cual experimentó tres modificaciones durante el periodo.

2.1. *El erario mexicano en la Primera República federal (1824-1835)*

La capacidad de recuperación financiera del gobierno general después de la Independencia fue, debe reconocerse, muy limitada. Esto se explica, por una parte, por el proceso de "descentralización" fiscal que se venía dando *de facto* desde el periodo de la guerra de Independencia y, por la otra, debido a las desgravaciones iniciales determinadas por el libertador Iturbide. La limitación también encuentra su razón de ser en el pacto federal —o más bien confederal— implementado en 1824 y que tiene su explicación fiscal en la repartición de rentas entre estados y federación. La división de los recursos públicos ordinarios que se dio en la segunda mitad de 1824 dejó al gobierno federal con pocos ingresos y muchos gastos, como el ejército y el servicio de las deudas externas e internas.

Esta fórmula fue, como comentan Carmagnani y Marichal (2001), fuente de conflicto entre estados y federación durante varias décadas. La pugna, empero, no se suscitó por lo que hoy llamaríamos "concurrencia fiscal" sino que más bien se debió al pobre desempeño de la economía mexicana que, salvo en contadas excepciones regionales, sencillamente no dio recursos públicos suficientes ni para uno ni para otros. En un ambiente de inexperiencia administrativa e indefinición reglamentaria, la "repartición" de figuras fiscales de 1824 de hecho fraccionó el eficiente aparato fiscal construido por los borbones.

Durante la Primera República, los ingresos provenientes del comercio exterior fueron la fuente de recursos más importante de la federación, aunque durante todo el periodo exhibieron una severa inestabilidad. Y es que, no obstante que el valor del comercio internacional también se recuperó respecto a la etapa de guerra, las primeras décadas del periodo independiente no mostraron cambios profundos en el patrón comercial con respecto a la Colonia; se importaban manufacturas, sobre todo textiles, y se exportaba plata. El valor internacional de este metal fue favorable, pero aun así parece que la cuenta corriente registró un saldo negativo.

México comenzó su vida independiente con un arancel que cobraba un derecho general de importación de 25% sobre el valor de las mercancías. Luego, en 1824, se creó un derecho de internación de 15% sobre el mismo valor. Así estuvieron las cosas hasta el arancel de finales de 1827, en donde la

tasa de derechos de importación se elevó sustancialmente (a 40%) y a cambio se prometió al contribuyente eliminar el derecho de internación. Hasta finales de los años veinte, esta política trajo incrementos en los recursos; luego se observa una disminución como resultado de la propia concepción del segundo arancel y una fiscalización deficiente. Como consecuencia de ambos elementos aumentó el contrabando. En la primera mitad de la década siguiente, los ingresos del comercio exterior se recuperaron, excepto por la caída provocada por la revolución de 1832, por la costumbre de los opositores del gobierno de tomar los recursos de las aduanas para financiar la rebelión.

En 1824 se transfirieron a los estados de la república, entre otros, los impuestos a la minería, las contribuciones directas y los recursos de las aduanas internas conocidos como alcabalas (cuadro 5.2). En el primer caso, es probable que el reparto sólo beneficiara palpablemente a estados con fuertes actividades extractivas. Por ejemplo Zacatecas, la entidad más rica de aquella confederación, decidió no innovar en lo fiscal pues no lo requería, lo que contrasta con Guanajuato, que durante la guerra vio destruidas sus minas más grandes y optó por un cambio fiscal importante.

Cuadro 5.2. Reparto de rentas entre los estados y la federación, según decreto del 4 de agosto de 1824

Federación	*Estados*[1]
Aduanas marítimas y fronterizas	Diezmos eclesiásticos
Derecho de internación de 15%	Derechos sobre la producción minera
Rentas del estanco de tabaco, en su fase agrícola y las ventas de la fábrica de tabacos de la ciudad de México	Derechos de las casas de moneda estatales
Pólvora	Derechos del pulque, mezcal y aguardiente
Correos	Contribución directa de 1823
Lotería	Ventas de tabaco de las fábricas estatales
Salinas	Capitación
Alcabala del tabaco en las zonas de su cosecha	Alcabalas
Rentas de los territorios de la federación	
Bienes de la Inquisición y temporalidades	
Contingente	

[1] Como la fiscalidad de los estados fue creada por exclusión, *i.e.*, "Las rentas que no están incluidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados"; la lista de rentas varía de un estado a otro.
Fuente: Sánchez (2009), capítulo III.

En vista de que en el decreto de agosto de 1824 fueron asignadas a los estados, las llamadas contribuciones directas, que habían sido creadas por la Constitución de Cádiz siguiendo el criterio de uniformidad, igualdad y pro-

porcionalidad, varias entidades adoptaron ésta fórmula con el afán de modernizar sus estructuras tributarias. Los gobiernos de Jalisco y el Estado de México intentaron vivir de estos impuestos modernos, pero en los años treinta la oposición terrateniente echó abajo el intento. Los estados con fuerte presencia indígena (Chiapas, Oaxaca y Yucatán) recurrieron a un tipo de contribución directa (la capitación[1]) que, con algunas variantes, resultó en una reedición del tributo indígena.

La fuente neta de recursos públicos más importante de los estados fueron las alcabalas. Éstos y otros impuestos "indirectos" recientemente los ha analizado Ernest Sánchez Santiró (2009). Sus descubrimientos más importantes muestran que si al principio la mayoría de los estados no tenía muy claro cuál sería la base de su fiscalidad, entre los años 1830 y 1835 la base de prácticamente todos eran las alcabalas. Debe señalarse que —en ocasiones con discusiones que citaban a los economistas europeos de la época— estos derechos, ya en posesión de los estados, experimentaron las modificaciones que imponía la forma de gobierno confederada, tanto en términos del número de suelos alcabalatorios como de una especie de "proteccionismo" de unas entidades respecto a otras.

La federación también dependía de los impuestos al comercio interno. Primero la fuente provino de las alcabalas, específicamente la de la ciudad de México, que en 1826 fue "arrebatada" al Estado de México para crear el Distrito Federal. Después de 1830 apareció una contribución denominada "derecho de consumo", aplicada en toda la República a la comercialización de las mercancías extranjeras. El gobierno general acusó cierto inmovilismo fiscal durante la primera parte del federalismo, resultado de sus esperanzas casi atávicas en la renta del tabaco. No fue sino hasta finales de la década de 1820 que se observa un movimiento en la fiscalidad, el cual se dio por la vía de esta renta y de las contribuciones directas de corte liberal.

Como se observa en el cuadro 5.2, con el reparto de rentas, el viejo estanco del tabaco se asignó tanto a los estados como a la federación. La asignación de esta renta, que durante la Colonia fue muy redituable para la Real Hacienda, se debió fundamentalmente a la presión de las oligarquías regionales por una parte del "pastel" que significaban sus recursos. Los estados hicieron todo por sacarle ganancia a la renta: combatieron el contrabando, establecieron fábricas en las capitales y aplicaron medidas proteccionistas contra la importación de tabaco de otras entidades. Se puede afirmar que en

[1] En las primeras décadas del periodo independiente, la capitación fue un impuesto que se aplicó a todos los hombres mayores de 18 años y de forma independiente de sus ingresos. La capitación rescata el principio de igualdad en el pago del impuesto pero elimina toda aspiración de proporcionalidad (Serrano Ortega, 2007). Aplicar la capitación en las entidades con una gran población indígena resultaba conveniente para las autoridades, pues se trataba de una carga ya conocida, en la forma de tributo, desde tiempos coloniales.

aquellos años el mercado de tabaco se fraccionó en cada uno de los estados de la República. La mala aplicación de estas medidas llevó a que la renta no generara los recursos esperados, y pronto se acumularon las deudas de los estados a la federación por la provisión de tabaco. Para 1829 la renta del tabaco se hallaba en bancarrota y el gobierno de Vicente Guerrero, muy presionado ante la posible invasión de España, concedió a un grupo de empresarios el derecho de venderlo en todo el país. Los estados protestaron, lo que en buena parte explica la caída del régimen, pero todo fue inútil pues tres años después el gobierno renovó el contrato a los empresarios, liberando prácticamente la totalidad del otrora estanco. De nueva cuenta, los estados protestaron. Esta presión, aunada a la rebelión de Santa Anna de 1832 en contra del gobierno de Bustamante, sí tuvo efectos a favor de los estados. El gobierno liberal de Santa Anna-Gómez Farías de 1833 volvió a liberar el estanco. Esta vez algunas legislaturas de los estados, cooptadas por liberales, apoyaron la medida; otras no lo hicieron, lo que provocó un caos mayúsculo con las consecuencias de contrabando e ilegalidad. Después de un breve movimiento a favor de los estados en 1834, el establecimiento de la forma de gobierno centralista el año siguiente "nacionalizó" la renta, lo que permitió al gobierno general arrendarla a los empresarios en detrimento de la postura de las oligarquías estatales.

Aparte de las posiciones a favor o en contra de los monopolios, la renta del tabaco muestra la pugna entre los estados y la federación que se dio durante aquel periodo que los historiadores han denominado "confederal". Esta diferencia se hace particularmente patente en el caso de un impuesto creado en el decreto de reparto de rentas de agosto de 1824, denominado "contingente". Este gravamen, que debía pagar cada estado de la República de acuerdo con un conjunto de indicadores sobre su capacidad económica, seguía el principio señalado en su nombre, es decir, era contingente al déficit que cada año enfrentara la federación. La idea no era mala, pues compensaba los gastos generales del gobierno nacional (deuda y ejército permanente). Sin embargo, por dificultades económicas, desde un principio la mayoría de los estados estuvo incapacitada para hacer frente a la cantidad de contingente que le correspondía. Esta situación presionó mucho a la federación, que se hallaba muy debilitada por la incapacidad de generar recursos para los estados. Se implementaron reformas a favor de éstos, tanto de carácter administrativo como respecto a la cantidad que cada uno debía pagar, pero todo fue inútil. Con excepción de Zacatecas, Chihuahua, Durango y Nuevo León, el resto de las entidades no pudo pagar su compromiso con la federación. Cierto es que en 1832 la situación política se tornó complicada, lo que obligó a los estados a financiar una parte de la defensa de orden establecido, con lo cual es seguro (aunque no existen datos) que se compensaron muchas de las deudas generadas en años anteriores.

Una de las razones por las que el gobierno general no pudo recibir la totalidad del contingente responde a la situación económica del país en sus primeros 15 años de existencia. El asunto se trata en otro capítulo de este volumen. Aquí se debe destacar el aspecto relacionado con la relativa debilidad del gobierno general frente a los intereses de los estados. Y es que, quizá como resultado de una negociación política orientada a evitar la división del antiguo virreinato, aquel primer confederalismo fiscal adoptó un esquema de reparto de impuestos entre estados y federación, lo que impidió que ésta última interviniera fiscalmente en la actividad económica de las personas (excepto en el caso del Distrito y Territorios Federales), y cuando mucho logró gravar la economía de los estados. La situación se hizo evidente cuando en 1829 el Ministerio de Hacienda pretendió gravar a los habitantes de los estados por la vía de una contribución directa federal. Inmediatamente surgió la oposición a que el gobierno interviniera en los erarios estatales por la vía de un impuesto a las personas. La medida, argumentaban, significaba "uniformar a la República", que en la época significaba la antípoda del federalismo: una república central.

2.2. *La hacienda pública de México en la Primera República central (1835-1846)*

El federalismo fiscal que "repartió" las rentas, como se describe en el cuadro 5.2, consolidó el desmembramiento fiscal que se venía generando desde la guerra de Independencia. Cuando se proyectó la fiscalidad de esta forma de gobierno, se estimó que los ingresos aduanales, el contingente y en general la recuperación económica serían suficientes para sostener al gobierno federal. Sin embargo, ninguna de estas proyecciones se cumplió. Cuando a fines de la década de 1820 se hicieron presentes las dificultades políticas, se comenzó a discutir la posibilidad de "unir" política y fiscalmente a la República.

Después de un periodo de ajuste legal y administrativo en el que los estados se convirtieron en departamentos, las legislaturas estatales en asambleas departamentales y los gobernadores pasaron a depender directamente del presidente de la República, la coyuntura de Texas fue instrumental para iniciar el cambio en la práctica fiscal. En el verano de 1836 se aplicó en México el primer paquete fiscal con pretensiones de fundar en las contribuciones directas la masa de ingresos públicos del erario mexicano. Con todo y sus limitaciones, este conjunto de gravámenes sobre diversos aspectos de la riqueza y del ingreso de las personas, tuvo aplicación generalizada, a diferencia de lo que sucedió en 1829, cuando todo había quedado en proyecto.

Se tenía la esperanza de eliminar las alcabalas una vez que las contribuciones directas rindieran los recursos suficientes. Sin embargo, un año des-

pués, las aduanas marítimas y de frontera así como las alcabalas continuaban siendo los soportes principales de la hacienda nacional. Las contribuciones directas apenas alcanzaban una décima parte del total de recursos; esto además incluía las contribuciones personales (una especie de tributo pero con otro nombre) que se cobraban en los departamentos de Yucatán, Chiapas, Tabasco y Oaxaca.

Con motivo del bloqueo francés conocido como "la guerra de los pasteles", en 1838 se volvió a intentar poner en práctica otro paquete de contribuciones directas el cual tuvo resultados similares al anterior. Dos eran los problemas que presentaban este tipo de contribuciones. Por una parte, y no obstante que se equiparaba a las alcabalas y otros impuestos indirectos internos con el atraso, el pasado español, y con todo lo antieconómico, las autoridades nunca se encargaron de "preparar" la aplicación de las contribuciones directas. Así, siempre se aplicaron sin suficientes datos estadísticos y con recaudadores incompetentes. Una vez aplicadas debían enfrentarse a la oposición de los contribuyentes, sobre todo de los propietarios. Situación más grave, señalada por Sánchez Santiró (2009), es que, en el caso de las cargas a la propiedad rural y urbana, ni siquiera se definía con claridad el sujeto fiscal, es decir, se dictaban nuevos gravámenes pero no se decía quién los debía pagar: ¿los individuos?, ¿las corporaciones?, ¿quién en las corporaciones? Ante una serie de contribuyentes como la Iglesia, establecimientos sociales, las propiedades comunales, tierras de repartimiento, etc., sólo quedaba una salida: la excepción. ¿Y cómo se hizo frente a los recursos que no se obtuvieron por tantas exenciones? Aplicando impuestos —muy impopulares— a los campesinos, específicamente las capitaciones y las "contribuciones personales".

En parte para paliar el descontento contra los impuestos directos, en parte como una medida modernizadora, los conjuntos de contribuciones directas aplicados en la segunda mitad de los años treinta, fueron acompañados de reformas importantes en las contribuciones indirectas. Por ejemplo, se eliminó el derecho de extracción que en tiempos difíciles aplicaran algunos estados a sus productos. Por otro lado, también se redujo la alcabala a productos de consumo básico y a los textiles. Esto último respondía a una política de fomento característica del régimen de Anastasio Bustamante, que además continuó con el proteccionismo a las manufacturas textiles nacionales. El arancel de 1837 es levemente menos proteccionista que su antecesor de 1827; la diferencia es que el de los años treinta define de manera clara cómo debían operar las aduanas marítimas y fronterizas. Este ordenamiento fue un importante salto cualitativo en la administración de las finanzas del gobierno. Su promulgación en marzo de 1837 responde a un proceso de construcción de las instituciones del Estado mexicano, pero también obedece a situaciones coyunturales como el aumento del contrabando. En este sentido, la *Pauta de*

Comisos de ese año endureció fuertemente la vigilancia y el control de la circulación fraudulenta de mercancías; por otro lado, el incremento de trámites que trajo aparejado, generó gran inquietud entre los comerciantes.

El disgusto frente a la *Pauta de Comisos* se convirtió en abierto descontento cuando, ante el fracaso recaudatorio de los paquetes fiscales de 1836 y 1838, la menor recaudación que resultó del arancel de 1837 y del aumento del contrabando, el Congreso incrementó fuertemente el derecho de consumo, gravamen sobre el valor de las mercancías extranjeras que se cobraba en el puerto de importación y de nuevo si salía de éste rumbo a los departamentos. La medida respondía a la fuerte elevación de los gastos debido al intento por recuperar Texas y otras dotaciones al gasto militar.

La protesta contra el derecho de consumo llevó al fracaso del incremento en su tasa, aunque a fin de cuentas el gravamen dio dinero que, por tratarse de bienes de demanda relativamente más elástica, en parte debieron pagar los comerciantes. Ante este fracaso, el gobierno de Bustamante decidió en 1841 aplicar una edición nueva del paquete de contribuciones directas de 1836 y 1838. Al conjunto de gravámenes que incluían los paquetes anteriores, se agregó un derecho de capitación que se podría llamar "graduada según el rango de ingresos". Este gravamen y un conjunto de agravios políticos provocaron que de nueva cuenta se desestabilizara la situación política del país lo que, después de un tímido intento por corregir la situación, llevó al derrocamiento del gobierno de Bustamante. En esta caída también tuvieron que ver los empresarios del tabaco. Este grupo vio decaer sus utilidades desde que se le diera la concesión de la renta en 1839, y había buscado un nuevo contrato pero al mismo tiempo generó demasiadas enemistades políticas. Así, ante la imposibilidad de lograr el nuevo contrato durante el mandato de Bustamante, optó por apoyar el ascenso de Santa Anna a la presidencia.

Los años que siguieron y hasta 1844 son los de la dictadura ejercida por Santa Anna quien, ante el fuerte sesgo militar que impuso a este periodo por su empecinamiento por recuperar Texas y por la secesión de Yucatán, decidió echar mano de cuanto gravamen, directo o indirecto, estaba a su disposición. En el ámbito de las contribuciones directas, en 1842 su gobierno "regresó" a la capitación, pero esta vez la aplicó de forma general y pareja; fue una reedición del tributo colonial, que pagaban los indios, pero ahora impuesto a todos los varones entre 18 y 65 años. José Antonio Serrano (2007) señala que con esta medida el gobierno se pronunciaba por la igualdad y la uniformidad, pero abandonaba todo indicio de proporcionalidad. Con esta reedición de la capitación, el gobierno santanista aplicó el paquete de contribuciones directas más completo de todo el siglo.

Asimismo, ese gobierno reformó las alcabalas, respecto al desorden que habían mostrado durante el federalismo y que no había podido corregirse durante el primer periodo centralista. Así, se redujeron y uniformaron las

tasas, también se disminuyó el número de aduanas internas, pero se incrementó el número de productos gravados, en específico, los productos de consumo básico de la población. Según Sánchez Santiró (2009), la recaudación por concepto de contribuciones directas, en particular la capitación, aumentó en 1842 y 1843 y se redujo ligeramente en el año siguiente. Muy por encima de estas recaudaciones, los ingresos de las alcabalas reformadas aumentaron considerablemente. El sistema fiscal durante la llamada "segunda república central" se hizo más regresivo.

La situación de los impuestos al comercio exterior no era mejor. El arancel de 1842 había marcado una importante liberalización de los derechos de importación, 25% general sobre el valor de las importaciones. En términos recaudatorios, nada peor que liberar algo y poco tiempo después "cambiar de opinión" al respecto. Sin duda por la necesidad de financiar los crecientes gastos militares y para pagar algunas deudas, el arancel de 1843 regresó al nivel anterior y se impusieron otras cargas que desde años antes habían desaparecido.

Por otro lado, la dictadura de Santa Anna, la de la Constitución de las Bases Orgánicas de 1843, expidió un conjunto de impuestos extraordinarios, levas militares y, de nuevo, una reedición del paquete de contribuciones directas de 1842. La situación se tornó insostenible; se trataba de un dictador que se confecciona su propia constitución pero que es el primero en violarla. A finales de 1844 el Congreso removió a Santa Anna de la presidencia. Para entonces, y no obstante que el presidente José Joaquín de Herrera desmanteló lo que había hecho su antecesor, el erario mexicano había perdido todo viso de sistema y regularidad administrativa. La situación, apuntaba el ministro Luis de la Rosa en 1845, resultaba de la costumbre de dictar una ley fiscal y luego desecharla sin siquiera esperar a saber si daba o no frutos.

2.3. *La restauración del federalismo y la pérdida del rumbo (1848-1855)*

La afirmación del ministro de Hacienda en 1845 tuvo poco o ningún efecto en la situación, pues de un plumazo se "regresaron" las contribuciones directas a los departamentos y se restablecieron las exenciones a las alcabalas, y por tanto la multiplicidad de tasas. Esto no hubiera significado sino otro cambio, como los que se venían dando desde hacía dos décadas. La diferencia es que a mediados de 1846 inició la guerra con Estados Unidos.

Los historiadores concuerdan en que el restablecimiento de la forma de gobierno federal en septiembre de 1846 representó en términos fiscales un aspecto determinante para que México no pudiera hacer frente con dignidad al invasor norteamericano. Y es que aparte de la ocupación de Veracruz y

Mazatlán por la armada del país vecino, casi simultáneamente se repartieron las rentas entre estados y federación. La restauración del federalismo buscó evitar la problemática que se había presentado en 1824; esto es, se dio capacidad al gobierno general para el cobro de las contribuciones directas a los habitantes de las entidades. En el mismo espíritu de cambio, a fines de 1846 se decretó la eliminación de las alcabalas, una abolición que, ante la oposición, no se llegó a aplicar de manera generalizada, aunque algunos estados de la república y la ciudad de México iniciaron el proceso de eliminación de sus aduanas interiores.

Todo el conjunto de circunstancias que vivió México después de la guerra con Estados Unidos, así como las medidas fiscales adoptadas, llevaron a que el erario general cayera en déficits cada vez más profundos; déficits que, a diferencia de lo que sucedió en los años treinta y cuarenta, se explican por la estrepitosa caída en los ingresos. Los gastos, por su parte, continuaron muy elevados.

Con motivo del desplazamiento de la frontera hacia el sur, se hicieron evidentes las diferencias entre México y Estados Unidos, lo que incrementó aún más el contrabando. Para disminuirlo se decretó un arancel más liberal que el restrictivo de 1845; el resultado fue que se redujeron los ingresos por comercio exterior pero no se logró frenar el contrabando. Por otro lado, la ciudad de México mantuvo las disposiciones que adoptara durante la ocupación del ejército norteamericano, destacando la eliminación de las alcabalas, lo que restó recursos al gobierno federal y a la propia ciudad. El contingente pagado por los estados fue aún menor que el correspondiente al periodo 1824-1835. Esto se explica por la maltrecha economía regional y porque el gobierno federal compensó con su exención a aquellas entidades que eliminaron sus alcabalas. Algunos estados, por cierto, aplicaron el esquema de *contingentes* hacia el interior de sus territorios; el Estado de México emprendió con éxito el camino de las contribuciones directas. En el ámbito federal, estos últimos gravámenes aportaron recursos, sobre todo en la ciudad de México, pero fueron menores que las recaudaciones durante el centralismo.

A principios de los años cincuenta el erario mexicano no tenía esperanza. Se intentó todo tipo de experimentos; desde la creación de nuevos impuestos federales, hasta la venta del territorio y la suspensión de pagos de deuda, pero todo fue imposible. Se buscó atacar el problema por la vía de la reducción drástica de los gastos, pero su aplicación no dio resultado. En enero de 1853 terminó la forma de gobierno federada para dar entrada a una nueva dictadura comandada por Antonio López de Santa Anna. Desafortunadamente, los datos de este periodo son muy escasos y parciales. Se sabe que el gasto militar se incrementó y de forma desordenada. Por otro lado, el gobierno santanista volvió al esquema que había aplicado una década atrás: restableció las alcabalas, con las exenciones a bienes básicos, y aplicó nuevamente el

esquema de contribuciones directas, aunque no se restableció la capitación. En materia de comercio exterior se liberaron algunos derechos a la importación de algunos textiles, en atención al sustento económico de ese régimen por parte de comerciantes nacionales y extranjeros.

El periodo termina con una serie de acontecimientos que no sólo significaron la puesta en práctica de un conjunto de lineamientos liberales, sino que también marcan el inicio del periodo de mayor inestabilidad política del siglo: la guerra civil de los tres años y la intervención francesa. Las contribuciones directas se siguieron aplicando en los estados de la República y en algunos ayuntamientos hasta el siglo XX. Las alcabalas fueron eliminadas *de jure* en la Constitución de 1857, pero *de facto* en su mayoría desaparecieron a finales del siglo XIX. Los aranceles se hicieron más liberales, pero no se corrigió la tramitología del comercio exterior. En cuanto a las cuentas del gobierno general, en los años cincuenta comienza una severa atonía que sólo daría muestras de recuperación hasta principios de la década de 1880.

2.4. *Un comentario sobre el financiamiento del déficit*

Como se apuntó, en promedio el déficit al que se enfrentó el gobierno general mexicano ascendía a más o menos 6 millones de pesos anuales. Independientemente de esta cifra, el déficit estuvo presente durante todo el periodo de estudio. Ante las necesidades de echar a andar la nueva nación y viendo que los ingresos eran insuficientes, las autoridades mexicanas solicitaron préstamos a los *merchant bankers* ingleses. El producto de estos préstamos, muy onerosos para México, apoyó el cambio administrativo que significó la adopción del federalismo. Por cuestiones de carácter administrativo y político, este cambio, como ya se ha visto, no representó un aumento sustancial de recursos ni para la federación ni para la mayoría de los estados. De hecho, antes de que siquiera se pensara en modificar el sistema de gobierno o incluso la primera administración federalista, el gobierno se vio imposibilitado a hacer frente a los compromisos de la deuda inglesa; más aún, se vio obligado a solicitar dinero prestado a los comerciantes residentes en la ciudad de México. Éstos percibían que prestarle al gobierno era un negocio con muy altos riesgos; por lo mismo, cobraban réditos sumamente elevados y exigían el pago en tiempos muy breves, de ahí el nombre de agiotistas. De acuerdo con David Walker (1991), las necesidades del erario general lo llevaron a ofrecer a estos prestamistas múltiples oportunidades de enriquecimiento, ante la imposibilidad de hacerlo en otras actividades económicas o en el exterior.

El problema de Texas, el bloqueo de Veracruz por los franceses en 1838 y en general la militarización del espacio nacional provocaron que el déficit

de las cuentas públicas creciera durante las repúblicas centralistas (véase la gráfica 5.2). Fue también en estos años cuando más creció la deuda del gobierno con prestamistas internos, así como con burócratas y la sociedad en general por la vía de la emisión de moneda de cobre.

En cuanto a la deuda inglesa, los historiadores muestran que en varias ocasiones los negociadores mexicanos lograron arreglos ventajosos para el país, sólo para volver a caer en el impago como resultado de la inestabilidad política y la corrupción de los agentes mexicanos encargados del pago de estas deudas. Aparte de estos asuntos que desprestigiaban al país, el gobierno mexicano casi siempre mostró voluntad para honrar sus deudas; de ahí que incluso ofreciera a los acreedores tierras texanas, transacción que por la situación política de aquella región no se pudo concretar. Por otro lado, los 15 millones de dólares que Estados Unidos dio a México por el territorio perdido en la guerra —y que también fue presa de funcionarios y personajes corruptos— fue destinado por el gobierno general a cuestiones urgentes, pero también al pago de la deuda inglesa.

La guerra con el vecino del norte llevó al gobierno a recurrir a nuevos préstamos. La diferencia es que esta vez se proporcionó el aval de la propiedad eclesiástica, lo que inició un proceso que culminaría en el llamado periodo de la Reforma. El aval otorgado por la Iglesia sólo llevó a que en determinados casos algunas propiedades eclesiásticas pasaran a manos de los prestamistas del gobierno, ante la incapacidad de éste de hacer frente a sus compromisos. Esta situación, grave desde hacía varias décadas, empeoró después de la guerra, lo que obligó al gobierno general a pagar cuando y la cantidad que podía. Algunos prestamistas, preocupados por el enorme riesgo que corrían de perder sus capitales, emprendieron unilateralmente la conversión de las deudas internas en externas, lo que significó que una parte de la deuda interna se sujetara a cuestiones de carácter diplomático.

En cuanto a la deuda interna, a principios de los años cincuenta se expidió la primera ley de crédito público que pretendía colocar el pago de estos compromisos en un solo fondo sobre las aduanas marítimas y fronterizas. La ley, que consideraba la creación de una Junta de Crédito Público, pretendía una especie de "borrón y cuenta nueva", lo que significaba el intercambio de bonos viejos por nuevos. Si la ley y la junta fracasaron, fue porque en el pasado cada contratación de deuda se hizo con base en fondos y privilegios especiales. De manera que los acreedores nunca estuvieron dispuestos a la "unificación" de las deudas del gobierno general. Por otro lado, el fracaso de tan innovadora postura se explica también porque no se contó con el dinero para el pago de las deudas antes de entrar en acuerdos con los acreedores.

Los primeros que protestaron por la Ley de Crédito Público fueron los prestamistas extranjeros. En 1851, esto dio paso a lo que se conoce como las *convenciones diplomáticas*, en las cuales el gobierno se comprometía a desti-

nar una cierta cantidad de sus recursos más importantes, como los ingresos aduanales, para hacer frente a los compromisos de deuda contraídos con ciudadanos de España, Inglaterra y Francia. Las convenciones diplomáticas ayudaron a restaurar el maltrecho crédito de México principalmente porque reconocían y legitimaban los créditos contra el erario mexicano. Además, fueron sumamente ventajosas para los acreedores y, en el caso de la convención española de 1853, se incorporaron créditos que no eran de origen español. Estas operaciones fraudulentas fueron uno de los pretextos para la intervención española en México de 1861.

En términos de financiamiento del déficit, los últimos años del periodo se caracterizaron por una serie de proyectos sin futuro, como la creación de un banco nacional, arrendamiento de aduanas marítimas y fronterizas y la puntilla a la ley de crédito público. Lo que más destaca en este sentido es la venta del territorio norteño de La Mesilla, claro ejemplo del desorden financiero y político del país. Los años siguientes fueron de guerra civil. La situación no se corrigió, pero se generó la conciencia que las finanzas del gobierno debían cambiar de forma radical.

Conclusiones generales

Las primeras seis décadas del siglo XIX mexicano están inscritas en la pronunciada caída de un ciclo económico secular, que va de las penúltimas décadas del siglo XVIII a los años setenta de la siguiente centuria. La larga extensión cronológica de tal caída, en una economía con múltiples recursos naturales, aunque con escasa población, lleva a diversas conclusiones. La fuerte expoliación de la que fue objeto la Nueva España borbónica determinó en muchos sentidos las limitantes de ese espacio para recuperarse de una caída del ciclo, la cual se explica, ya en la primera década del siglo XIX, por el atraso tecnológico y una pertinaz sequía. Ambos elementos, aunados a la política de la monarquía española, excesivamente proteccionista y descuidada de las posibilidades de riqueza que ofrecía el espacio colonial, trajeron como consecuencia costos de producción sumamente elevados.

Una población que, amén de un conjunto de agravios sociales, ve pocos beneficios económicos en su actividad cotidiana, protesta por todos los medios si la autoridad muestra signos de debilidad. La invasión napoleónica a España y las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en 1808 fueron tal signo, y dieron inicio a una conflagración que no sólo duraría 11 años, sino que determinaría la conformación de las instituciones y el pobre desempeño de la economía mexicana en las primeras décadas del periodo independiente.

Las finanzas públicas de los primeros gobiernos independientes fueron una víctima de ese desempeño. Los ingresos del gobierno federal siempre

fueron muy débiles frente a grupos de poder que se empeñaron en obstaculizar cualquier reforma fiscal de fondo. Los gastos, sobre todo militares y los que producía la ineficiencia burocrática del nuevo Estado, fueron cada vez mayores frente a un gobierno general que debió enfrentarse a la desobediencia, o incluso a la secesión de algunas entidades que conformaban la República, así como a la amenaza externa. Así, el déficit permanente debió ser constantemente financiado con deuda, sobre todo interna. El recurso al agio, resultado de la carencia de instituciones financieras, debilitó al Estado y "transfirió" el poder a diversos grupos económicos con recursos para sostenerlo. La desesperante situación de las finanzas públicas fue una causa de las reformas propuestas por los liberales de segunda generación en 1856, reformas que culminaron con la Constitución del año siguiente y que llevaron al periodo de mayor inestabilidad política y social del siglo independiente de México. Sólo cuando triunfó el modo de pensamiento liberal, y con tal triunfo se comenzó a imponer el poder del gobierno general sobre las oligarquías regionales, se puedo vislumbrar una solución al problema financiero del Estado mexicano.

Referencias y bibliografía

Aboites, Luis, y Luis Jáuregui (coords.), 2005. *Penuria sin fin*, México, Instituto Mora.

Bazant, Jan, 1995. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México.

Bordo, Michael D., y Roberto Cortés Conde (eds.), 2001. *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Brading, David, 1988. *Haciendas y ranchos del Bajío. León 1700-1860*, México, Grijalbo.

Cárdenas, Enrique, 1999. "Una interpretación macroeconómica del México del siglo XIX", en Haber (comp.), pp. 83-114.

Carmagnani, Marcello, 1998. "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Jáuregui y Serrano Ortega (coords.), pp. 131-177.

Carmagnani, Marcello, y Carlos Marichal, 2001. "Mexico: from Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750-1912", en Bordo y Cortés Conde (eds.), pp. 284-326.

Chowning, Margaret, 1999. *Wealth and Power in Provincial Mexico*, Stanford, Stanford University Press.

Coatsworth, John H., 1990a. "La decadencia de la economía mexicana, 1800-1860", en Coatsworth (comp.), pp. 110-141.

Coatsworth, John H. (comp.), 1990b. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Haber, Stephen (comp.), 1999. *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, México, Fondo de Cultura Económica.

Humboldt, Alexander von, 1994. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España,* México, Porrúa.

Jáuregui, Luis, 2005. "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en Aboites y Jáuregui (coords.), pp. 79-114.

Jáuregui, Luis, y José Antonio Serrano Ortega (coords.), 1998. *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-UNAM.

Klein, Herbert S., 1998. *The American Finances of the Spanish Empire*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

Ludlow, Leonor (coord.), 2002. *Los ministros de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, 2 vols., México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Malvido, Elsa, 2006. *La población, siglos XVI al XX*, México, UNAM-Océano.

Marichal, Carlos, 2007. *Bankruptcy of Empire: Mexican Silver and the Wars between Spain, Britain, and France, 1760-1810*, Nueva York, Cambridge University Press.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870, 1870. México.

Ortiz de la Tabla Ducasse, Javier, 1978. *Comercio exterior de Veracruz, 1778-1821*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

Pi Suñer Llorens, Antonia, 2006. *La deuda española en México*, México, El Colegio de México-UNAM.

Romero Sotelo, María Eugenia, 1997. *Minería y guerra, 1810-1821*, México, El Colegio de México-UNAM.

Sánchez Santiró, Ernest, 2009. *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857*, México, Instituto Mora.

Serrano Ortega, José Antonio, 2007. *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad, 1810-1846*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán.

Tenenbaum, Barbara A., 1986. *The Politics of Penury*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

TePaske, John J., 1998. "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la Colonia", en Jáuregui y Serrano Ortega (coords.), pp. 90-109.

Tutino, John, 1990. *De la insurrección a la revolución en México*, México, Era.

Torres Medina, Javier, 2008. "La supervivencia de un régimen: hacienda y política durante el primer centralismo en México, 1835-1842", tesis doctoral, El Colegio de México.

Valle Pavón, Guillermina del, 1997. "El consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827", tesis doctoral, El Colegio de México.

Van Young, Eric, 2006. *La otra rebelión. La lucha por la independencia de México, 1810-1821*, México, Fondo de Cultura Económica.

Villegas Revueltas, Silvestre, 2005. *Deuda y diplomacia. La relación México-Gran Bretaña, 1824-1884*, México, UNAM.

Walker, David, 1991. *Parentesco, negocios y política. La familia Martínez del Río en México, 1823-1867,* México, Alianza Editorial Mexicana.

6. EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 1810-1860: DE LA COLONIA AL ESTADO-NACIÓN

Ernest Sánchez Santiró
Instituto Mora

Introducción

El conocimiento historiográfico sobre el desempeño de la economía mexicana en el periodo 1810-1860 presenta todavía amplias lagunas y está sometido a interpretaciones dispares. En términos generales, "crisis económica" o "estancamiento" han sido los vocablos más empleados por los historiadores para caracterizar la economía mexicana en su primer medio siglo de vida como nación independiente. Sin embargo, la aparición de datos y marcos de análisis en el contexto de una historiografía renovada han permitido la elaboración de una nueva cronología económica del periodo. A la crisis vivida durante la fase insurgente y a la lenta recuperación posbélica en la década de 1820, le habría seguido una etapa de crecimiento desigual, en términos territoriales y sectoriales, que habría ganado impulso durante los años cuarenta y cincuenta, de manera que la guerra contra Estados Unidos (1846-1848) sólo habría representado un breve obstáculo en términos económicos. Un crecimiento seguido por un nuevo periodo de estancamiento y recesión motivado por la guerra de Reforma (1858-1861), que acabó vinculándose con la incipiente política imperialista europea, gracias a la intervención francesa (1861) y el Segundo Imperio (1864-1867), los cuales generaron las más graves destrucciones materiales y pérdida de vidas por causas bélicas en el siglo XIX.

En este trabajo, además del cambio en la periodización sobre el desempeño de la economía mexicana entre las décadas de 1820 y 1860, se propone la revaloración de un conjunto de hechos que representaron verdaderas novedades económicas respecto al periodo colonial tardío, algunas de las cuales aparecieron de manera embrionaria durante la insurgencia (1810-1821). Esto implica atender, entre otros elementos, la pérdida relativa de la centralidad económica y financiera de la ciudad de México; la profunda alteración de las rutas mercantiles internas y externas; la aparición de ciertos indicadores de cambio cualitativo en el aparato productivo, como síntomas de un clima de renovación y nuevas expectativas en los negocios a partir de la década de 1830; la naciente participación del capital internacional —inglés,

español, francés, prusiano o norteamericano— en la economía nacional; la ampliación sectorial de la política económica del Estado (en los ámbitos federal y estatal) en su papel de agente dinamizador de ciertas actividades (vía inversiones directas o desgravaciones fiscales), de manera que, además de atender al sector minero, se llegó a proyectar y ejecutar un proceso industrializador entre las décadas de 1830 y 1840.

Hay que indicar que cuando nos referimos a la economía de México en el periodo 1810-1860, existe un problema de continuidad político-territorial, en la medida en que el país vio cómo algunas de sus regiones, Texas y Yucatán, se separaban, en algunos casos de manera definitiva, y que en 1848 perdió más de la mitad del territorio (la Alta California, Nevada, Nuevo México, Arizona y Texas), lo cual supuso la cesión de más de 2 millones de km^2. Añadido a esto, la guerra civil entre liberales y conservadores desatada tras la aprobación de la Constitución de 1857 significó que grandes espacios políticos y económicos, como en los casos del noreste (básicamente los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y el estado de Yucatán, viviesen de manera *quasi* independiente del resto del país. En dicho periodo esos territorios experimentaron una creciente conexión con los mercados y el capital estadounidenses. El problema no es menor si, por ejemplo, pretendemos agregar ciertos datos demográficos o de producción, o queremos atender el problema de los mercados "internos" y "externos". De hecho, con excepción de algunos datos demográficos y sectoriales, cuando en el texto empleamos el término "economía mexicana", nos referimos a un territorio que abarcaba desde el norte minero conformado por los estados de Sonora, Chihuahua, Durango y Zacatecas que extraían la plata hacia el oeste por los puertos de Sonora, Sinaloa y Jalisco, y hacia el este por los puertos del golfo de México, ubicados en los estados de Tamaulipas y Veracruz, y que se extendía por el sur hasta Tabasco y Chiapas, el cual estaba muy escasamente integrado en términos económicos al resto del país. Finalmente, hay que señalar que los aspectos institucionales, fiscales y financieros del periodo que problematizan lo tratado en este trabajo, se abordan de manera pormenorizada en otros capítulos de esta obra.

1. Estimaciones sobre el desempeño de la economía mexicana en el periodo 1810-1860: el PIB per cápita

La dificultad para aportar una visión consistente del desempeño de la economía mexicana en el periodo 1810-1860 radica en la falta de una estadística básica confiable. De hecho, muchos datos de la época proceden, en general, de apreciaciones sobre el desempeño de la economía a partir de la guerra de insurgencia, en el contexto de la pugna política entre las diferentes facciones del momento. A este problema se añade la carencia de series de precios

amplias y consistentes que permitan, por ejemplo, un manejo óptimo de indicadores tan relevantes como el PIB o el PIB per cápita. Ahora bien, ciertos datos de la época fueron obtenidos en un contexto progresivo de recopilación y sistematización de la información económica, obra de diversas instancias (consulados de comercio, juntas departamentales, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, juntas de agricultura e industria, Secretaría de Fomento, etc.) y de personas ligadas a ellas (José María Quirós, José Gómez de la Cortina, Lucas Alamán, Miguel Lerdo de Tejada, Antonio García Cubas, José María Pérez Hernández, Jesús Hermosa, etc.). Gracias a esta información se puede realizar la siguiente estimación de la evolución del PIB per cápita mexicano entre el final del periodo virreinal y los orígenes del Porfiriato (véase el cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. Estimaciones del PIB per cápita de México, 1810-1877

Año	*PIB (millones de pesos corrientes)*	*Población (millones)*	*PIB per cápita (pesos corrientes)*
1810	225	6.1	36.9
1839	300	7	42.8
1869	343	9.3	36.9
1877	349	9.6	36.1

Fuentes: 1810: Romero y Jáuregui (2003); 1839: Mayer (2003); 1869: Coatsworth (1990) y Romero y Jáuregui (2003); y 1877: Coatsworth (1990).

A partir de los datos de 1810, aceptados por la historiografía como una estimación bastante aproximada a la realidad económica novohispana en el momento del estallido del conflicto insurgente, viene un periodo mucho más incierto en cuanto a la información. Por lo que hace a las cifras de población y del PIB en 1839, consideramos que son razonablemente fiables por su origen y propósito. Fueron el resultado de un trabajo colectivo de los miembros que componían el recién creado Instituto Nacional de Geografía y Estadística, que vieron la luz en el primer número de su *Boletín*. Una obra que, sin duda, iba a estar bajo el escrutinio de las facciones políticas y de los publicistas de la época. Lo más relevante de la información publicada en 1839, considerada en su momento como un mínimo, es que no concuerda con una historiografía que persiste en indicar que en el periodo 1820-1860 o bien se presenció una crisis generalizada o bien, en una posición más matizada, un estancamiento, en la medida en que muestra que el PIB per cápita era 16% superior al estimado para 1810. Lo cual representaba un lento crecimiento anual de 0.52 por ciento.

Si bien la historiografía que aboga por la crisis o el estancamiento (John Coatsworth, Enrique Cárdenas, Richard Salvucci, Juan Carlos Moreno-Brid, Jaime Ros, entre otros) tiene un sólido fundamento en una parte de la litera-

tura de la época elaborada por políticos, miembros de la administración y publicistas, pensamos que es posible reconstruir una corriente alternativa de pensamiento, a partir de un conjunto de autores que distinguieron entre las penurias financieras y políticas de la esfera pública y la evolución de los distintos sectores productivos y mercantiles. Sujetos que también estuvieron cercanos a la palestra política y que, en ciertos casos, ocuparon cargos en la administración. Algunos de sus representantes más destacados serían José Gómez de la Cortina, Lucas Alamán o Miguel Lerdo de Tejada. Su parecer se aleja del pesimismo que ha consolidado gran parte de la historiografía económica de México en las últimas décadas, salvo contadas excepciones (Juan Carlos Grosso, Margaret Chowning, Pedro Pérez Herrero, Ernest Sánchez Santiró).

Desde esta posición de "época", en este trabajo se propone una *revisión* fundamentada en las siguientes ideas clave. En primer lugar, el continuo —aunque lento— crecimiento económico y poblacional tras la Independencia; en segundo lugar, la diversificación y ampliación de las posibilidades de inversión, sin quedar limitados casi en su totalidad a la minería y la agricultura y, finalmente, la desconcentración del capital, lo cual remitiría a una sociedad en la que nuevos sectores sociales se habrían podido incorporar a la economía mercantil. La síntesis de todo ello se resume en las palabras de Lerdo de Tejada de 1856: la sociedad mexicana de la época disfrutaba un *mayor grado de bienestar* que en la época colonial.

Sin embargo, esta trayectoria de crecimiento se perdió a mediados de la década de 1850. El contraste con los datos de 1869, poco fiables, o el más consistente de 1877, que arroja un PIB per cápita similar al de 1810, esto es, unos 36.9 pesos por habitante, es más que evidente. Los tres lustros que irían desde la revolución de Ayutla de 1854, pero sobre todo, desde la guerra civil acaecida tras la Constitución de 1857, habrían afectado al impulso económico originado en los años treinta y cuarenta del siglo XIX. Aunque la economía continuó creciendo, lo hizo a un ritmo muy inferior al del incremento poblacional. Aquí se hallaría una de las bases del estancamiento económico de México en su primer medio siglo de vida como nación independiente. Una etapa en la que, de manera contrastante, se produjeron una serie de transformaciones que serían el cimiento sobre el que se apoyaría el crecimiento durante el Porfiriato.

2. La población como indicador del desempeño económico

¿Hasta qué punto este planteamiento es congruente con la evolución de la población? En el cuadro 6.2 se apuntan ciertas concomitancias. En primer lugar, se observa el lento crecimiento que experimentó la población mexicana durante el periodo 1793-1910, la cual se triplicó en un lapso de 117 años,

con una tasa de crecimiento anual de 0.92%. Asimismo, se aprecia que el incremento entre 1793 y 1869, periodo que va del "esplendor" novohispano al término de una etapa caracterizada por una inestabilidad política muy marcada y generalizada, fue todavía más lento ya que la tasa de crecimiento anual desciende a 0.68%, mientras que en el siguiente periodo, conformado por la República Restaurada y la *Pax porfiriana*, se elevó a 1.35% anual.

Cuadro 6.2. Estimaciones de la población total de México, 1793-1910

Año	*Población (millones)*	*Fuente*
1793	5.2	II Conde de Revillagigedo
1803	5.8	Alejandro de Humboldt
1810	6.1	Fernando Navarro y Noriega
1824	6.5	Joel R. Poinsett
1839	7	José Gómez de la Cortina
1857	8.2	Antonio García Cubas
1862	8.2	Antonio García Cubas
1869	8.7	Antonio García Cubas
1877	9.6	Emiliano Busto
1885	10.4	Antonio García Cubas
1889	11.3	Antonio García Cubas
1895	12.6	Censo federal
1900	13.6	Censo federal
1910	15.1	Censo federal

Fuentes: Kicza (1993); Romero y Jáuregui (2003).

Esta evolución demográfica registrada en varias fuentes —lo cual no deja de ser un problema dada la falta de homogeneidad—, parece confirmar la tesis que afirma que la población mexicana, elemento fundamental en una economía mayoritariamente agrícola con escaso nivel tecnológico, experimentó un prolongado letargo entre el "esplendor" tardo colonial y el régimen porfiriano. Sin embargo, y a pesar del carácter estimativo de gran parte de los datos disponibles, si se observan detenidamente se puede matizar esta impresión general. Primero, se constata que la población mexicana en 1824 ya había recuperado y superado levemente el nivel alcanzado antes del estallido de la guerra de insurgencia, lo cual es indicativo de una notoria capacidad de recuperación gracias a la cual se pudo emprender un sustancial crecimiento a partir de mediados de la década de 1820. La tendencia se refuerza al observar los datos de 1839 y 1857, que colocaban a la población de México 7.6 y 26% por encima de la población existente en 1824. Esto es relevante si tenemos en cuenta que el incremento se produjo a pesar de la mortandad generada por el cólera en 1833 y 1850, de que el país había perdido contingentes

de población norteña, tras el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848, y de que una parte de la población de la península de Yucatán había muerto en la guerra de castas o había sido expulsada a Cuba. Así, la población de México en 1857 alcanzó un monto un poco superior a los 8.2 millones de habitantes. Esta evolución apoya la idea de que la población no sólo crecía tras la Independencia, al igual que su economía, sino que su ritmo se iba acelerando a medida que se adentraba en los años treinta y cuarenta del siglo XIX.

Por el contrario, los datos de 1862 y 1869 representan una ruptura con esta tendencia. Entre 1857 y 1869, la población no sólo se estancó sino que experimentó una reducción absoluta, algo que no se había dado desde el conflicto insurgente. Aquí, la inestabilidad política del periodo 1854-1867 impactó de manera notable la evolución poblacional, en especial la guerra de Reforma, de manera que hubo pérdidas reales de población en los estados de Querétaro, Guanajuato, Oaxaca, Guerrero y Yucatán, mientras los estados de México y Jalisco permanecieron estancados. Este rezago demográfico (*ca.* 1857-1870) es, desde nuestro punto de vista, un referente que apoya la idea de que fue en dichos años cuando se produjo la ruptura con la tendencia positiva que había experimentado la economía y la población mexicanas después de la Independencia.

Como ha puesto de manifiesto Robert McCaa (1993), el crecimiento demográfico experimentado desde la Independencia hasta la década de 1850 respondió a varios factores. El más importante, sin duda, fue el descenso en las tasas de mortalidad, en la medida en que una enfermedad con alta incidencia como la viruela perdió parte de su impacto ante las diversas vacunaciones aplicadas a partir de 1804, donde sobresalen las vacunaciones de 1840 y 1844. A pesar de que el país tuvo que enfrentar un nuevo reto, el cólera, esta enfermedad presentaba una incidencia espacial desigual, sobre todo en las ciudades, así como en zonas agrícolas de *tierra caliente*, lo cual dejaba fuera de su radio de acción a gran parte de la población rural que vivía dispersa en el Altiplano. Finalmente, el otro gran detonador de los procesos de mortandad, las hambrunas (cabe recordar los acontecimientos de 1786 y 1809), como fenómeno generalizado en el país, dejó de existir tras la Independencia. Como luego se verá, cambios en la producción agrícola de cereales básicos, en los mecanismos y puntos de aprovisionamiento (nacionales y norteamericanos) y en las instituciones (sobre todo, acciones emprendidas por los estados-departamentos y los municipios) impidieron que las crisis agrícolas (1828, 1836 y 1841) se transformasen en hambrunas generalizadas. El corolario de este proceso de mejoría en el comportamiento demográfico, apunta McCaa (1993), habría llevado a un incremento en la esperanza de vida entre las décadas de 1810 y 1850, aunque sobre este tema los datos con los que contamos todavía son muy escasos e irregulares. Asimismo, gracias al trabajo de antropometría histórica de Amílcar Challú (2007), sabemos que

durante los años veinte y treinta del siglo XIX se detuvo el proceso de deterioro de la altura promedio de la población acaecido a finales del periodo colonial. Algunos de estos indicadores positivos invirtieron su tendencia en los años cincuenta y sesenta, a causa de los distintos eventos bélicos que se desataron.

Por otra parte, como ha mostrado John Kicza (1993), la distribución territorial de la población mexicana entre finales de la época colonial y la década de 1860 experimentó una profunda alteración, lo cual se relaciona con el desempeño regional de la economía. En este sentido, la población del centro de México (Guanajuato, Querétaro, el Estado de México, Morelos, Hidalgo, Guerrero, Puebla y Tlaxcala) tuvo una pérdida relativa, cercana a 10% entre 1793 y 1857, en un territorio que hasta 1810 se había mostrado como uno de los núcleos más activos en términos económicos y poblacionales del virreinato de la Nueva España. De hecho, fue el espacio regional que sufrió el mayor retroceso porcentual. El sur y el oeste del país (Yucatán, Tabasco, Chiapas, Michoacán, Colima, Jalisco y Nayarit) se estancaron, o apenas crecieron, representando entre 1793 y 1857 entre 25 y 27% de la población. En el largo plazo, fueron regiones y economías incapaces de convertirse en polos de atracción cuando, en algunas épocas, sí lo habían sido, como fue el caso de Guadalajara y su *hinterland* durante el siglo XVIII. En el polo opuesto se localizan las dos áreas más dinámicas en términos poblacionales del país: la costa este (el estado de Veracruz) y el norte (de las Californias a Tamaulipas, incluyendo Zacatecas y Aguascalientes), en la medida que entre 1793 y 1857 crecieron notablemente al pasar de 17 a 25% de la población. En este último caso, el ascenso demográfico decimonónico hundía sus raíces en el proceso de colonización desarrollado desde, al menos, el siglo XVII, a diferencia de la costa veracruzana, que pasó de una fuerte recesión en el siglo XVI y la primera mitad del XVII a mostrar un leve crecimiento en el siglo XVIII. El mantenimiento de la actividad minera de metales preciosos —a pesar de los conflictos bélicos y sociales—, la multiplicación y ampliación de las rutas mercantiles —en especial los puertos de Tampico, Tuxpan, Matamoros, Guaymas y Mazatlán— y las oportunidades que en términos geoestratégicos y económicos significó la frontera con Estados Unidos hicieron de estos espacios núcleos dinámicos que captaron contingentes de población del resto del país, además de poseer una pujanza demográfica propia.

Lo más relevante de este proceso de cambio territorial de la población es que estableció las directrices que marcaron el posterior comportamiento demográfico regional mexicano. El único caso que se aleja de esta caracterización es el área meridional, conformada por los estados de Yucatán, Tabasco y Chiapas. En ellos, el Porfiriato significó una ruptura con la leve tendencia ascendente manifestada entre 1793 y 1857, aunque el estudio de ese periodo queda fuera de nuestro objeto de estudio.

3. Un análisis sectorial

3.1. *El sector agrícola*

En términos de aportación al PIB, la agricultura mexicana fue el sector más relevante durante el periodo 1810-1860, con una participación promedio que rondaba el 44 y 45%. Sin embargo, y a pesar de este hecho, carecemos de un análisis global que arroje una evolución coherente del desempeño del sector durante estas décadas. La propia diversidad regional (tipología de los asentamientos, variaciones climáticas y poblacionales, temporalidad y lógica del proceso colonizador, etc.) unida a las dificultades para abarcar la vastedad y dispersión de las fuentes a tratar, han provocado que el sector agrario durante esta etapa de estudio sea una de las actividades peor conocidas. Una consecuencia derivada de este hecho es que se han llegado a plantear versiones contrapuestas sobre la vida económica de este sector: desde la visión de una agricultura sometida a grandes dificultades y tensiones en un arco temporal que iría de 1810 a 1860, hasta una postura más matizada que manifiesta rasgos de recuperación y avance entre los años treinta y cincuenta del siglo XIX.

Al respecto, varios son los comentarios. No es común por parte de la historiografía plantear que durante nuestro periodo de estudio se diese una reducción de la producción agrícola en términos absolutos, a diferencia de lo sucedido, por ejemplo, con el sector minero. Ahora bien, si, como veremos más adelante, la recesión de la minería —sin ser continua ni homogénea territorialmente— se detuvo en la década de 1820, y reinició el crecimiento hasta los años de 1850, al igual que la población del país, hay que poner en entredicho la idea de una crisis generalizada del sector mercantil de la agricultura, pues de otra forma el abastecimiento de maíz, trigo, ganado, fruta, azúcar, etc., a los reales mineros, los puertos y las ciudades no hubiese sido posible sin evidentes dificultades. Esto último parece claro si vemos que, en términos generales, la población absoluta de las ciudades de México en 1857 era superior a la que había en 1810, salvo algunas excepciones —Puebla y Oaxaca—, aunque aquí se produjeron cambios en la territorialidad que habría que precisar.

Si bien, como ha manifestado John Tutino (1990), muchas haciendas tuvieron grandes dificultades para continuar funcionando como tales después de 1810 —de manera que acabaron experimentando un proceso de fragmentación por medio de contratos de arrendamiento y aparcería, lo que hizo que proliferasen unidades menores como los ranchos—, esto no significa que la agricultura comercial retrocediese. De hecho, tanto las haciendas como los ranchos tenían, junto a actividades de autoconsumo, una relativa especialización productiva con miras a generar bienes para el intercambio (en su caso, ganado, pulque, maíz, trigo, azúcar, frijol, chile, etc.), para lo cual se emplea-

ban las tierras más aptas y sobre las que se ejercía un control cuidadoso. De igual forma, algunos estudios apuntan al hecho de que más personas tuvieron acceso a la tierra, a la vez que la superficie cultivable se incrementó entre las décadas de 1820 y 1860. Un ejemplo de este proceso es lo acaecido en el estado de Jalisco, analizado por Antonio Ibarra (1984-1985), en el que no sólo se incrementaron las unidades productivas, de manera que se pasó de 387 haciendas y 2 534 ranchos en 1822 a 395 haciendas y 2 686 ranchos a finales de 1850, sino que la superficie efectivamente empleada en las siembras también se elevó. En 1822, se calcula, estaban en explotación 222 795 hectáreas, mientras que en 1858 el área sembrada ascendía a 376 172 hectáreas, lo cual representa un incremento del orden de 68.8%. La reproducción de este fenómeno en otras latitudes, como el reparto agrario realizado por los gobiernos liberales del estado de Veracruz, ayudan a explicar que un político y publicista de la época, Luis de la Rosa Oteiza, manifestase en su *Ensayo sobre el cultivo del maíz en México* (1844) que la producción de este bien básico casi se había duplicado respecto al siglo XVIII, "pues aunque la población haya aumentado, y por lo mismo el cultivo de maíz sea más cuantioso, han aumentado proporcionalmente más los productos de la agricultura".

Si un mayor número de ranchos y arrendatarios no puede ser calificado como una regresión a la economía de subsistencia, vale la pena revisar el otro polo del problema: la vida económica de las haciendas durante las décadas de 1810 a 1860. De entre la variedad de estudios puntuales sobre regiones específicas, incluso sobre una o varias haciendas, acudimos a dos análisis que, por su configuración, permiten apreciar algunas variables en un arco temporal amplio: las haciendas de Michoacán entre 1800 y 1884 y las de Morelos entre 1800 y 1910.

En relación con las haciendas michoacanas, estudiadas por Margaret Chowning (1999), la variable a considerar es su rentabilidad, medida en el largo plazo a partir de los precios de venta de las propiedades, según los registros notariales. El resultado se sintetiza en el cuadro 6.3.

A la prosperidad tardo colonial, ejemplificada en la ventas de las haciendas michoacanas a un precio promedio de 43 200 pesos, le siguió la grave crisis del periodo insurgente y la mayor parte de los años veinte del siglo XIX, cuando los precios cayeron un 43%, ejemplo de las dificultades por las que atravesaban la producción y los mercados de estas unidades productivas, en un territorio que había sido uno de los teatros más enconados de las operaciones bélicas de realistas e insurgentes. Sin embargo, lo destacable es el proceso de recuperación en el valor de las propiedades, de forma que, en el quinquenio 1855-1859, ya tenían un valor superior al alcanzado en el mejor momento del esplendor dieciochesco. Por tanto, el valor de las haciendas michoacanas y, derivado de ello, las expectativas del negocio agrícola habían recuperado las posiciones perdidas en la segunda y tercera décadas del siglo XIX. De

Cuadro 6.3. Precio de venta de las haciendas en Michoacán, 1800-1884

Periodo	*Precio promedio de venta (pesos)*	*Incremento (porcentaje)*	*Número de casos*
1800-1810	43 200		31
1811-1829	24 600	−43	21
1830-1839	32 000	30	35
1840-1849	30 200	−6	41
1850-1854	42 600	41	25
1855-1859	45 800	8	25
1860-1864	40 650	−11	31
1865-1869	32 750	−19	46
1870-1874	26 200	−20	29
1875-1879	19 500	−26	20
1880-1884	31 500	62	46

Fuente: Chowning (1999).

manera inversa, el periodo 1860-1875 presenció la ruptura en la tendencia alcista, de manera que los precios de las haciendas —y la expectativa de rentabilidad agrícola— experimentaron un fuerte deterioro, superior incluso al del periodo 1811-1829. La guerra de Reforma, la Intervención y el Segundo Imperio, con su secuela de guerra civil, volvían a hacer acto de presencia.

El otro ejemplo que presentamos es el de las haciendas azucareras del estado de Morelos, enmarcadas hasta 1869 en el Estado de México. En este caso, la tendencia a analizar es la producción de azúcar, una de las mercancías agroindustriales más caras del país durante la mayor parte del siglo XIX (véase el cuadro 6.4).

Cuadro 6.4. Evolución de la producción azucarera de Morelos en el siglo XIX

Año	*Producción (toneladas métricas)*	*Tasa de crecimiento media anual*
1810	7 820	
1821	5 503	−3.14
1851	9 464	1.82
1875	9 301	−0.10
1910	49 665	4.90

Fuente: Sánchez Santiró (2006).

La producción azucarera morelense vivió un fuerte crecimiento en la centuria del orden de 1.7% anual, aunque gran parte de la expansión tuvo lugar en el último cuarto del siglo XIX. Sin embargo, a efectos de nuestro objeto de estudio, se constata la repetición *grosso modo* de la secuencia loca-

lizada para el caso de las haciendas michoacanas: "esplendor virreinal (1800-1810)-crisis insurgente (1810-1821)-recuperación (1821-1850)-crisis y/o estancamiento (1851-1875)". En el caso de las haciendas azucareras morelenses, las bases de la pujanza a mediados del siglo XIX cabe atribuirla a la concatenación de una variedad de factores, como la desaparición o debilitamiento de competidores internos (Michoacán, Veracruz); una política nacional prohibicionista en materia de importación de azúcar; la rápida adaptación a las nuevas rutas de la plata y de las mercancías europeas en su salida y entrada en el país, respectivamente, y el establecimiento de sólidas redes mercantiles, familiares y de negocios entre los propietarios de las haciendas. Los halagüeños datos de mediados del ochocientos contrastan fuertemente con el cuarto de siglo siguiente. Los datos de 1875 no dejan duda del estancamiento que vivió la agroindustria azucarera morelense durante ese periodo. Esta evolución contrasta con diversas noticias de los años 1830-1850 que apuntaban hacia la ampliación de la escala productiva de las haciendas azucareras, más concretamente de sus ingenios, mediante diversas mejoras técnicas.

Una excepción notable al panorama de estancamiento del sector agrario durante el periodo 1854-1870, detectado a partir de los casos michoacano y morelense, lo constituye el cultivo del henequén en la península de Yucatán, estudiado por Alejandra García Quintanilla (1985). Una expansión agrícola en la que se conjugaron algunos años de paz relativa, inversiones norteamericanas y la conexión directa con los puertos de La Habana y Nueva York. Con ello se iniciaba un proceso que convertiría a la economía yucateca en un monocultivo exportador, lo cual reforzó su autonomía económica.

3.2. *El sector minero de metales preciosos*

La minería de metales preciosos ha sido considerada por los testigos de la época, y por la historiografía, como un sector con capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía mexicana, a pesar de que no representaba más de 11 o 12% del PIB. Los enlazamientos con la agricultura y la manufactura del país, así como la facultad para activar y organizar los circuitos mercantiles internos y externos la convierten un elemento central en cualquier análisis de la economía mexicana entre las décadas de 1810 y 1860. El problema, una vez más, es hallar indicadores relativamente fiables que muestren su evolución. Al respecto, uno de los más empleados es el conformado por las series de acuñación de oro y plata en las casas de moneda de México.

En aras de tener una visión de largo plazo del periodo aquí tratado, la siguiente gráfica resume la evolución del sector minero desde la época del esplendor novohispano hasta 1875, en la antesala del régimen porfiriano (véase la gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Acuñación de moneda en México, 1781-1875
(promedio anual)

Fuentes: Romano (1998: 30-32); Ibarra (1998: 188-189); Cárdenas (2003: 81 y 130).

La elevada producción minera de metales preciosos del periodo colonial tardío (1781-1810) sufrió un fuerte quebranto durante la etapa 1811-1825 al pasar, respectivamente, de un promedio anual de producción de unos 21.7 millones a 9.5 millones de pesos, lo que representó una caída de 56%. El abandono y, en ocasiones, destrucción de las minas por el conflicto bélico insurgente, la salida de capitales del país o el encarecimiento del mercurio (insumo básico para la obtención de plata proveído anteriormente por un monopolio real, el *estanco del azogue*) fueron algunas de las razones que provocaron la crisis. Los problemas del sector, apunta la historiografía, serían tales que sólo en la década de 1880 se recuperarían los niveles de producción alcanzados entre 1790 y 1810.

Esta evolución contradice lo planteado aquí para el conjunto de la economía mexicana en su primer medio siglo de vida como país independiente, máxime si se postula que en los años cuarenta y cincuenta del siglo XIX esta economía tenía un PIB per cápita más elevado que en 1800-1810. Sin embargo, esto presupone considerar que la "calidad" de los datos de acuñación de moneda como indicadores de la actividad minera entre ambos periodos es similar, lo cual dista mucho de ser así.

Mientras que, como ha demostrado Pedro Pérez Herrero (1992), los datos de acuñación del periodo tardo colonial, especialmente a partir de la década de 1790, eran un reflejo bastante fiel de la producción minera de metales preciosos, gracias a los controles directos e indirectos empleados por la Real Hacienda (estancos de azogue y pólvora, rebajas fiscales en los insumos,

ampliación del número de las cajas reales, creación de los bancos de rescate de platas, etc.), los datos de acuñación a partir de 1810 no pueden ser considerados un buen indicador de la actividad minera. La razón es clara: el contrabando de oro y plata que en numerosas ocasiones eran extraídos del país sin amonedar.

Aunque de difícil cuantificación, y según algunos autores (Miguel Lerdo de Tejada, Walther L. Bernecker, Araceli Ibarra Bellón, John Mayo, entre otros), parece claro que al menos un tercio —algunos autores lo elevan a un 50%— de la producción de oro y plata de México dejó de amonedarse entre 1820 y 1860, para salir de manera fraudulenta por los puertos, especialmente por Tampico, Matamoros, San Blas, Mazatlán, Guaymas y, a partir de 1848, por la frontera con Estados Unidos.

A título de ejemplo, y para el periodo 1830-1839, se ha podido constatar que el subregistro alcanzaba casi 50% de la producción, ya que los datos de amonedación del periodo arrojan un promedio anual de unos 10 millones de pesos, mientras que los datos consulares agregados de Inglaterra, Francia y Estados Unidos manifiestan salidas de plata superiores a 15 millones de pesos. Una gran parte de esta diferencia consistía en plata sin amonedar. Lamentablemente, no se cuenta con datos semejantes para el periodo 1854-1870, aunque esta práctica se continuó dando. Un ejemplo de ello es la estadística elaborada por Jesús Hermosa en su *Manual* de 1857 en el que, al referirse a los montos de acuñación de plata y oro en las cecas del país, manifestaba que el total acuñado ascendía a 17 613 477 pesos, a lo que añadía: "Agregando a esta suma seis o seis y medio millones de pesos que, según mejores informes, dejan de acuñarse anualmente, y que se exportan en barras por la costa del Pacífico, ya con conocimiento del gobierno, o ya fraudulentamente, se verá que el producto total de las minas de oro y plata asciende hoy a unos 24 000 000 de pesos anuales" (Jesús Hermosa, 1991: 43). Esto significaba que a mediados del siglo XIX, ya se había recuperado el nivel de producción de los mejores años del periodo colonial tardío. Sin embargo, al igual que sucedió con la evolución poblacional, el sector minero de metales preciosos experimentó una etapa de estancamiento y caída a partir de la década de 1850 que truncó la tendencia positiva experimentada hasta entonces. Sólo con el derrocamiento del Segundo Imperio y el restablecimiento de la República se recuperaría el nivel alcanzado a principios de la década de 1850 y se retomaría la senda del crecimiento.

¿Cuáles fueron las bases de la recuperación en el periodo 1821-1850? En principio hay que considerar que a pesar de la gravedad de la crisis minera durante la etapa insurgente, el sector no se colapsó, especialmente en las minas ubicadas en el norte del país, con el añadido de que se rompió el monopolio de la ceca de la ciudad de México, lo cual facilitó la redistribución del numerario por el territorio norteño y una desconcentración relativa del

control ejercido por los grandes mercaderes capitalinos. Una vez que se consumó la Independencia y se restableció un clima propicio para la inversión, básicamente tras la Constitución federal de 1824, los capitales volvieron a fluir al sector minero. Pero en este proceso se pueden detectar dos situaciones: la confirmación de ciertas rupturas iniciadas durante la insurgencia y la aparición de fenómenos verdaderamente novedosos.

Por lo que hace a la confirmación de tendencias procedentes del periodo insurgente, la más relevante fue la pérdida del control de la acuñación por parte de la Casa de Moneda de México. Las cecas "provisionales", creadas en diversas intendencias entre 1811 y 1821 (Chihuahua, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Guanajuato) con el objetivo declarado de evitar los peligros que representaba el envío del metal a la capital para su acuñación, se consolidaron con el establecimiento del sistema federal en 1824. La consecuencia más relevante fue que los estados productores de plata, básicamente del norte del país, reafirmaron la práctica de que los metales preciosos se amonedasen en las cecas estatales, desviando un importante flujo de numerario del circuito capitalino. La mayoría de la plata que continuó amonedándose en la capital procedió de minas ubicadas en el Estado de México (Pachuca, Real del Monte, Taxco, Sultepec, Huautla o Zacualpan).

Un fenómeno novedoso en el sector argentífero, sin duda el más relevante y que ayuda a entender la recuperación en la producción (y acuñación) metalífera en el periodo 1821-1850, especialmente en las grandes explotaciones mineras, fue la llegada de capitales extranjeros. Desde finales del siglo XVI y hasta 1821 el sector minero había sido una actividad financiada y controlada por mineros y comerciantes novohispanos. De manera rápida, desde 1824, se constituyeron siete compañías de capital inglés que aportaron al sector, hasta finales de los años cuarenta, más de 15 millones de pesos (unos 3 millones de libras esterlinas), a las que se unieron dos empresas estadounidenses y una alemana, con una aportación global de otros 13 millones de pesos. Esta inyección de capital permitió compensar parcialmente la salida de capitales españoles tras la Independencia y las leyes de expulsión de 1828-1829, gracias a lo cual se desahogaron importantes minas con la introducción de bombas de vapor, se desazolvaron los tiros, se rehabilitaron las haciendas de beneficio de metales y se produjo el arribo de técnicos especializados en las nuevas máquinas y habilidades requeridas.

Lo más relevante es que gracias a la acción combinada de medidas de protección estatales y federales (exenciones alcabalatorias en los insumos del sector, eliminación de impuestos a la producción, suministro de la pólvora y de la acuñación al costo y, en determinados casos, la llegada de inversiones directas desde los fondos públicos, como el caso de la Compañía Zacatecano Mexicana de Fresnillo en los años treinta y cuarenta), así como la entrada de capitales foráneos que se engarzaron con los intereses de grandes

empresarios-agiotistas nacionales (ejemplos notorios serían las familias Escandón, Velasco de la Torre, Eguía, Martínez del Río, Zurutuza, Berruecos, Fagoaga, Gorîbar, del Barrio, etc.), se produjo una coyuntura favorable que permitió que el sector minero entrase en una etapa de recuperación que dinamizó al resto de actividades económicas. Así, el perfil minero del país —en términos de intercambios internacionales— se mantuvo durante todo el siglo. Sin embargo, hay que subrayar que la recuperación perdió fuerza durante casi tres lustros a partir de la década de 1850, ante la reaparición de fuertes disensiones internas que acabaron adquiriendo la forma de una guerra civil.

Si se trasciende el análisis sectorial de la minería y se centra la mirada en su impacto como una industria generadora del circulante en el comercio interno y como proveedora de divisas para saldar el comercio externo, dos factores ayudan a reconsiderar la función que tuvo la producción de metales preciosos en el país. El primero, como ha puesto de manifiesto Carlos Marichal (1999), hace referencia a la condición colonial, a la vez que de *submetrópoli*, de la Nueva España, merced a la cual una parte considerable de la producción de plata, y de manera creciente a partir del último tercio del siglo XVIII, salió del virreinato como remisiones netas sin contrapartida con destino a la Tesorería de Indias y a distintas posesiones imperiales en el Caribe y Filipinas (gracias a los *situados* enviados a La Habana, Santo Domingo, La Florida, Nuevo Orleans, Puerto Rico, Cartagena, etc.). Transferencias que superaron los 9 millones de pesos en la década de 1790, lo cual representó una sangría de circulante desde la esfera pública que dificultó las transacciones internas. Esta detracción neta de circulante dejó de existir con el advenimiento de la Independencia, de manera que la mayoría de las salidas de plata del país tenían una contrapartida mercantil, con excepción de la repatriación de capitales que realizaron ciudadanos españoles en la década de 1820. De igual forma, de acuerdo con Pedro Pérez Herrero, los términos de intercambio internacional de la plata mexicana, antes y después de la Independencia, no fueron similares, de manera que, frente a la caída tendencial experimentada a partir de 1790, se produjo una notable mejoría después de la década de 1830. No sólo se trataba pues de los volúmenes físicos de producción, sino también de qué, cuánto y a qué precio se podía intercambiar internacionalmente la plata mexicana.

3.3. *El sector industrial*

Sin lugar a dudas, el sector económico que experimentó las mayores transformaciones cualitativas durante el periodo 1810-1860 fue el industrial, en especial su rama textil. De hecho, la producción de tejidos de lana y algodón

fue la principal rama industrial del país y su evolución durante nuestro periodo de estudio, al igual que el de ciertos sectores agrícolas muy mercantilizados —como el azúcar—, estuvo íntimamente relacionada con los problemas del comercio exterior.

Como ha apuntado Guy P. Thomson (1999), México heredó algunos elementos favorables al desarrollo industrial del país, como la posesión de destrezas manufactureras en el trabajo de la lana y el algodón, las prácticas mercantiles para su comercialización, los altos niveles relativos de demanda interna para las manufacturas domésticas o la existencia de grupos de presión organizados. No obstante estas ventajas, el sector industrial se enfrentó a serios obstáculos, como las dificultades para ampliar la demanda de textiles de algodón de baja calidad, a causa de los elevados índices de autoconsumo, la difícil orografía que encarecía los intercambios, las deficiencias del sistema monetario o la mentalidad especulativa de los empresarios.

Si bien durante el periodo 1810-1860 la mayor parte de la producción textil de lana y algodón se realizaba en las unidades productivas tradicionales, a saber, el obraje, el taller artesanal, así como el taller doméstico, con un fuerte predominio de la hilatura y el tejido de algodón realizados por las comunidades indígenas del centro y el sur del país, el elemento que queremos resaltar es la implantación de una industria algodonera moderna en el periodo que va de 1830 a 1845, la cual perdió dinamismo a mediados de los años cincuenta, de manera que sólo a partir de la década de 1880 volvió a experimentar un fuerte impulso que le permitió consolidarse.

La rápida transformación inicial fue posible por la concatenación de una serie de eventos. Así, existieron algunas condiciones "macro", como la existencia de una demanda interna de textiles burdos, de bajo precio, en los reales mineros, las haciendas y los núcleos urbanos del interior del país, junto con las dificultades que encontraron los comerciantes y empresarios nacionales para invertir en otros sectores, en especial en el periodo 1821-1830. Sumado a esto, en 1830 se hizo viable la llegada de maquinaria barata desde Estados Unidos, así como la contratación de técnicos especializados foráneos. Sin embargo, consideramos que el elemento que permitió detonar el proceso fue la articulación de un núcleo de presión en las regiones de Puebla y Veracruz que abogó y consiguió un viraje en la política arancelaria. Uno de sus resultados fue el establecimiento de un régimen proteccionista durante los años de 1830 a 1850 en materia de productos textiles algodoneros de bajo precio, así como la exención fiscal al hilado y tejido de algodón del impuesto de alcabala desde 1837, lo que facilitó su circulación interna.

Esta reorientación de las políticas fiscal y arancelaria se vio acompañada por la fundación del Banco de Avío (1830), estudiado por Robert A. Potash (1986). La iniciativa fue una clara señal para los inversores privados de cuál era una de las prioridades de los gobiernos de entonces: la industrialización

del país como mecanismo para desarrollar la agricultura comercial, con lo que se obtendría el beneficio añadido de compensar el déficit comercial exterior mediante la sustitución de importaciones, lo que paliaría en cierto grado la salida del circulante. Los resultados del proceso de innovación industrial se aprecian en el cuadro 6.5.

Cuadro 6.5. Crecimiento de la industria textil algodonera, 1837-1893

Año	*Número de fábricas*	*Número de husos en actividad*	*Kilogramos de hilaza*	*Piezas de manta*
1837	n.d.	n.d.	n.d.	44 929
1838	n.d.	n.d.	29 052	109 305
1839	n.d.	n.d.	14 988	124 948
1840	n.d.	n.d.	25 6629	88 096
1841	n.d.	n.d.	44 6629	195 758
1842	n.d.	n.d.	357 665	217 851
1843	59	106 708	3 737 953	326 750
1845	55	113 813	1 317 029	656 512
1853	n.d.	n.d.	3 348 200	875 224
1862	57	133 122	3 614 673	1 258 963
1878	89	248 044	2 925 420	3 255 408
1893	121	355 456	2 361 127	4 941 125

n.d.: no disponible.
Fuente: Gómez (1999).

El crecimiento de la industria textil algodonera mexicana es un hecho patente a la luz de estos datos. Desde los primeros gobiernos centralistas (1836-1837) hasta la consolidación del régimen porfiriano, esta rama industrial experimentó una fuerte expansión. Así, por ejemplo, en el caso de las piezas de manta —recordamos, un tejido burdo de algodón— el incremento fue del orden de 7.2% anual entre 1838 y 1893. Por otra parte, como indicó Enrique Cárdenas (2003), para 1846 ya se había dado un fuerte proceso de "sustitución de importaciones", de manera que los textiles importados desde Estados Unidos y otros países, como el Reino Unido, se redujeron tanto en términos relativos como absolutos, no sólo por la política proteccionista desplegada, sino por la creciente capacidad industrial del país.

Uno de los hechos más relevantes de este crecimiento es que muestra cómo la industria textil algodonera moderna fue capaz de captar un volumen amplio de inversiones; se calcula que hacia 1845 se había invertido en capital fijo un total de 16 millones de pesos, de los cuales sólo una pequeña parte salió de las arcas públicas (Banco de Avío). En el origen de dichos capitales, señala Walther L. Bernecker (1994), está otra de las novedades del periodo 1821-1854, en la medida que una parte considerable fue de procedencia forá-

nea, conviviendo/compitiendo con empresarios nacionales, el paradigma de los cuales sería el poblano Estevan de Antuñano.

Esta industria, al igual que los otros sectores y variables hasta aquí estudiados, presenció una contracción desde mediados de los años cincuenta del siglo XIX. Una excepción a este panorama fue la bonanza que vivió la producción textil algodonera en el noreste del país, gracias a su posición estratégica en el contexto de la guerra civil norteamericana. Como ha mostrado Mario Cerutti (1983, 1985), el noreste (Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas) se convirtió en un núcleo redistribuidor del algodón sureño hacia Europa, a causa del bloqueo de los puertos confederados por la armada del norte, lo cual facilitó la llegada a la región de materia prima a precios competitivos. La abundancia y bajo precio relativo de dicho insumo, la menor presión fiscal en la zona, merced a un arancel especial para las mercancías importadas implantado por el general Vidaurri (el denominado "arancel Vidaurri"), y la demanda de textiles por parte de los estados sureños de Estados Unidos, permitieron que la industria textil del noreste creciera e, incluso, que exportase al país vecino.

3.4. *Comercio interno y externo*

Existen severos problemas para la reconstrucción de datos fiables sobre el comportamiento del comercio entre las décadas de 1810 y 1860. En el caso del comercio interno, las grandes alteraciones en la renta de alcabalas, empleada de manera asidua por los historiadores para reconstruir el comercio virreinal en el periodo 1776-1810, es una de las causas principales. Es por ello que para el análisis de esta actividad, procederemos a la presentación de determinados elementos constitutivos de los mercados con el fin de establecer algunas tendencias generales.

Un primer elemento a destacar es el del tamaño potencial del mercado en función del crecimiento demográfico. Al respecto, el incremento de la población, especialmente la urbana, la portuaria y la minera, y del PIB per cápita entre las décadas de 1820 y 1850 apuntan a que la esfera mercantil debió crecer. Se podría argumentar que el incremento del PIB per cápita fue paralelo a un proceso de concentración del ingreso, sin embargo, las continuas referencias a la aparición de grupos intermedios en las zonas urbanas y rurales entre la antigua élite de comerciantes, mineros y hacendados del periodo colonial y el campesinado y artesanado urbano durante esas décadas parecen contradecir esta evolución.

Un elemento que se ha aducido en ocasiones para apoyar la situación de crisis en la primera mitad del siglo XIX hace referencia al régimen fiscal. Al respecto, la información no es concluyente. Analicemos primero algunos grandes agregados (véase el cuadro 6.6).

Cuadro 6.6. Evolución de los ingresos fiscales per cápita y de la incidencia fiscal en México, 1810-1877

Año	*PIB (pesos corrientes)*	*Población (habitantes)*	*PIB per cápita (pesos corrientes)*	*Ingresos fiscales (IF) (pesos corrientes)*	*IF per cápita (pesos corrientes)*	*Incidencia fiscal (porcentaje)*
1810	225 000 000	6 100 000	36.9	22 208 018	3.64	9.80
1839	300 000 000	7 000 000	42.9	24 385 372	3.48	8.10
1869	343 000 000	9 300 000	36.9	23 338 448	2.51	6.80
1877	349 000 000	9 600 000	36.4	27 355 249	2.85	7.80

Fuentes: PIB y población: 1800-1810, Romero y Jáuregui (1999); 1821, Salvucci y Salvucci (1993); 1839, Mayer (2003); 1869, Romero y Jáuregui (2003); 1877, Coatsworth (1990).
Fiscalidad: 1795-1799, Marichal (2001); 1839, Sánchez (2009); 1869 y 1877, Busto (1880).

Cuadro 6.7. Productos mexicanos de exportación, 1825-1875
(pesos corrientes)

Trienios	*Metales y minerales*	*Tinturas*	*Productos agropecuarios*	*Otros*	*Total*
1825-1827					
Valor promedio	6 409 547	1 275 166	520 724	95 282	8 300 719
Porcentaje	77.20%	15.20%	6.30%	1.10%	100%
1872-1873 1874-1875					
Valor promedio	22 210 606	1 036 298	4 244 418	1 375 877	28 867 200
Porcentaje	76.90%	3.60%	14.70%	4.80%	100%

Fuente: Herrera (1977: 60).

Frente a un PIB per cápita creciente entre las décadas de 1820 y 1840 (que según el análisis sectorial realizado se alargaría hasta la primera mitad de los años cincuenta del siglo XIX), se puede apreciar cómo los ingresos fiscales (después de la Independencia se contabilizan los ingresos federales y estatales) per cápita y la incidencia fiscal (el peso fiscal como parte del ingreso per cápita) experimentaron un claro descenso a medida que avanzaba el siglo XIX. Una tendencia que sólo se revirtió con la República Restaurada. Esta evolución global es congruente con los estudios de historia fiscal (Barbara Tenenbaum, Marcello Carmagnani, Carlos Marichal, Luis Jáuregui, entre otros) que nos han mostrado cómo el advenimiento de la Independencia llevó aparejada la eliminación o la reducción de importantes ramos fiscales sobre la producción y la población, sin que los proyectos de reforma fiscal liberal, las denominadas en la época "contribuciones directas", fuesen competentes para incrementar la recaudación fiscal. En última instancia esto significó una mayor capacidad adquisitiva de la población.

Respecto a los obstáculos que la fiscalidad presentaba a la circulación de las mercancías, rubro que hace especial referencia a las alcabalas y a las aduanas internas, si bien éstas no dejaron de existir, sí tuvieron un impacto mucho menor al mostrado durante el virreinato, a causa del extendido contrabando que fue constatado por testigos nacionales y extranjeros. Pero además de esto, la renta de alcabalas y las aduanas internas significaron un menor obstáculo a la circulación debido a la drástica reducción de las fronteras fiscales internas, denominadas en la época "suelos alcabalatorios": si en 1810 su número ascendía a 277, entre 1824 y 1830 se redujeron a 19, y entre 1843 y 1857 su presencia rondó los 40 suelos alcabalatorios. En este mismo orden de cosas cabe mencionar la tendencia a reducir o eliminar las tasas alcabalatorias —aquí la casuística geográfica y temporal es muy amplia— sobre productos de consumo básico como el maíz, la leña, el carbón, el pescado, las hortalizas, o sobre los insumos fundamentales para la minería de metales preciosos, o la aplicada al algodón, así como a su hilado y transformación en tejidos. La contraparte de esta evolución positiva fue la falta de homogeneidad regional en la gestión y cobro del impuesto y la aparición de los derechos de extracción sobre algunas mercancías a la hora de salir de las entidades federativas-departamentos, lo que, en ocasiones, implicaba una doble tributación.

Otro factor a considerar es el de los transportes. México heredó de la Colonia un sistema poco desarrollado de comunicaciones terrestres y de cabotaje, en el que los arrieros y las recuas de mulas eran las piezas fundamentales. De hecho, los caminos carreteros eran muy escasos y se encontraban muy dañados después de años de abandono. Su reconstrucción se basó mayoritariamente en peajes que, en última instancia, encarecían las mercancías.

En relación con los cambios en el sector, sólo cabe apuntar tres transformaciones relevantes en el periodo 1820-1860, algunas de ellas con un efecto acotado regionalmente, ya que el ferrocarril, inaugurado en su tramo inicial en 1850 (se trató del trayecto Veracruz-El Molino, con apenas 11.5 km, de la línea que tenía como destino al Distrito Federal), no tuvo un efecto notable hasta la década de 1870. En primer lugar, como ha mostrado Mario Trujillo (2005), se produjo el desarrollo de un comercio de cabotaje entre los puertos marítimos abiertos al tráfico en el Pacífico y el golfo de México, que acortó distancias, tiempo y costos, y que complementó el tradicional predominio del transporte terrestre. Ejemplo notable de este proceso fue la conexión entre los puertos de Veracruz con los de Tampico y Matamoros. En segundo lugar, aparecieron nuevas estructuras empresariales en el ramo. Frente a la omnipresencia de empresas familiares de arrieros que monopolizaban el transporte terrestre, en la década de 1830 se crearon compañías de carros y diligencias (propiedad de empresarios nacionales y estadounidenses) que fueron desplazando, en una dura pugna, a los arrieros. Su expansión fue notoria. Si en 1835 sólo existían en la ruta México-Veracruz y en el Bajío, a mediados de siglo se habían generalizado, en especial en el centro y norte del país, así como en las conexiones de los centros urbanos y mineros del interior con los principales puertos de las costas mexicanas. En tercer lugar, se modificó el marco institucional. Frente a la compulsión que podían ejercer los funcionarios reales y los mineros de la Colonia sobre los arrieros para el envío de los caudales de la Corona, y la provisión de insumos y transporte de la producción a las haciendas mineras y las casas de moneda, la Independencia significó la liberalización del sector. A partir de 1821, el transporte se pudo mover en función de los precios, sin tener que atender a la preeminencia legalmente establecida de funcionarios y sectores económicos.

El corolario de las mejoras en las condiciones en las que actuaba el comercio interno, aparece cuando se atiende a la cuestión del numerario en circulación en la década de 1850 y se compara con el cálculo realizado por el Consulado de Mercaderes de la ciudad de México a principios del siglo XIX, que estimaba en 78 millones de pesos el total de reservas en el país. Al respecto, Miguel Lerdo de Tejada manifestaba en 1856:

> Tomando ahora por base aquel cálculo [de 1805], y teniendo en consideración la prosperidad en que de entonces acá se ha visto casi constantemente la minería, así como la multitud de pequeñas fortunas y el mayor grado de bienestar que actualmente disfrutan ciertas clases de la sociedad que antes vivían en la miseria, no es nada aventurado asegurar que la suma de moneda existente hoy en la República, no obstante la gran exportación que de ella se hace anualmente, pasa de 100 millones de pesos (1985: 46-47).

Ante este estado de cosas, cabe postular que el comercio interno continuó funcionando, aunque de manera distinta a como lo había hecho durante la Colonia. Una de las principales modificaciones fue la pérdida relativa de importancia que experimentó la ciudad de México en el control del comercio interno a costa de otros nudos mercantiles (Guadalajara, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí o Aguascalientes, además de los puertos marítimos). En estos núcleos se comerciaba no sólo con los productos agropecuarios y artesanales de su entorno, también se realizaban funciones de almacenaje y redistribución de mercancías extranjeras para el consumo interno.

Se puede considerar que, más que una crisis generalizada del comercio interno, entendida como una disminución drástica en su volumen o como una tendencia a incrementar la autarquía de las distintas regiones económicas que componían el país, lo que se produjo entre las décadas de 1820 y 1850 fue una reestructuración del papel desempeñado por los distintos centros mercantiles, así como una rearticulación de las rutas. Un comercio en el cual seguían predominando los criterios de precio-volumen, costo de los fletes y la existencia de mercancías competitivas o sustitutas, además de la fiscalidad mercantil interna, como criterios que desde la época colonial habían determinado el volumen, la estructura y el flujo del comercio interno. En la medida en que entre 1854 y 1867 el país volvió a verse sometido a una fuerte inestabilidad político-militar, las tendencias positivas experimentadas de manera básica en los años treinta y cuarenta del siglo XIX perdieron su impulso, reapareció la fragmentación de los mercados y la disminución del comercio, en especial, el interregional.

Una de las principales consecuencias de la Independencia política de México fue la posibilidad de que el país se relacionase mercantilmente sin intermediarios con el resto de países presentes en el comercio internacional. Una ruptura que permitió, entre otros elementos, que durante la década de 1820 se ampliase la nómina de puertos habilitados para comercio externo. A Veracruz, Acapulco, Campeche y San Blas, se añadieron nuevos puertos en el golfo, como Tampico y Matamoros, y en el Pacífico, Guaymas y Mazatlán, entre otros.

En correspondencia con la apertura de los puertos se establecieron las aduanas marítimas, estudiadas por Luis Jáuregui (2004), en las cuales se iban a cobrar los diversos gravámenes al comercio externo. En 1821 se aprobó un arancel, bastante librecambista, que aplicaba una tarifa *ad valorem* de 25%, toda vez que sólo ocho artículos vieron prohibida su entrada al país, en razón de la competencia que podían realizar a la producción nacional. Sin embargo, desde 1827, como ha puesto de manifiesto John Coatsworth (2005), esta política cambió para acentuarse en los aspectos proteccionistas-prohibicionistas en materia de aranceles, bajo el mismo criterio. De esta manera, las aduanas empezaron a funcionar no sólo como instrumentos reguladores del comercio

externo y como fuente de ingresos para el erario nacional, sino como una herramienta de política económica, entendida como la protección que brindaba el Estado a la producción del país. En el caso de los derechos de exportación, los aranceles fueron bastante liberales, con la única excepción de los metales preciosos.

Gracias a los trabajos de Inés Herrera (1977), sabemos que México mantuvo durante los tres primeros cuartos del siglo XIX el patrón del comercio exterior heredado del periodo colonial tardío (1778-1810), en la medida en que las exportaciones de plata y oro, acuñados y en barras, constituyeron el rubro dominante, seguido a mucha distancia por las exportaciones de tinturas (grana cochinilla, palo de tinte, añil) y productos agropecuarios (vainilla, pimienta, azúcar, maderas, café, pieles, cueros, etc.) (véase el cuadro 6.7, atrás). Por el lado de las importaciones, México continuó adquiriendo artículos textiles (telas y ropa hecha de algodón, lino, lana y seda), que representaron entre 52 y 64% de las mercancías internadas en el país entre 1821 y 1872, seguidos, en orden de importancia, por vinos y licores (entre 4 y 10%), alimentos, entre 2 y 7% (básicamente cacao, especias y café), y metales y minerales (entre 2 y 8%). En este último grupo, un bien estratégico, además del hierro y el acero, era el azogue como insumo fundamental para la minería argentífera.

Si en la composición de las exportaciones y las importaciones se aprecia una fuerte continuidad con la época colonial, las rupturas se constatan en los socios mercantiles. Entre 1796 y 1820, la mayoría de las importaciones (medidas a partir del puerto de Veracruz) procedían de España (72%), América española (20%) y países neutrales, Estados Unidos (8%), al igual que en las exportaciones, entre 1821 y 1824 se dio un gran cambio. Inglaterra, seguida por Francia, Estados Unidos, Hamburgo y Bremen desplazaron a España en el control del comercio externo de México.

Consideraciones finales

Apenas un lustro después de la Independencia, México comenzó un proceso de recuperación económica, lenta y desigual en términos de sectores y regiones, que adquirió impulso durante los años treinta y cuarenta del siglo XIX. En este contexto, la guerra con Estados Unidos (1846-1848) no tuvo un impacto duradero y profundo en términos de llevar a la economía del país a la crisis (otra cosa sería la situación de las finanzas públicas), de manera que los distintos sectores económicos (agricultura, minería, industria, comercio), así como la población, mantuvieron la expansión hasta la crítica coyuntura de 1854-1857, en la cual se truncó la senda del crecimiento hasta los años setenta del siglo XIX.

Uno de los elementos más relevantes de la recuperación y expansión económicas fue que se produjo a la par de un conjunto de profundas transformaciones que hicieron de éste un momento cualitativamente distinto en términos económicos. La pérdida de centralidad de la ciudad de México en la acuñación de metales preciosos, la conexión directa del norte minero con los puertos del golfo y el Pacífico, sin tener que transitar por la vieja vía México-Puebla-Veracruz, la correlativa alteración de las rutas de entrada de mercancías foráneas, la constitución de compañías mercantiles de capital extranjero en el país (en ocasiones en colaboración con comerciantes nacionales), la llegada de capital foráneo a la industria minera y textil, la introducción de tecnología moderna en estas mismas actividades, la incipiente transformación tecnológica de ciertas agroindustrias —como la del azúcar y la harina de trigo— o la alteración de los patrones de crecimiento regional de la población, permiten afirmar que el crecimiento económico de las décadas 1820-1850, no fue una mera continuación de la economía novohispana. De hecho, se produjo una *reestructuración* de la economía mexicana, tras padecer los efectos desestructuradores de la guerra de Independencia, que le permitieron reiniciar la senda del crecimiento, aunque con otro perfil: una economía más abierta que la existente en el antiguo régimen colonial novohispano que redistribuyó sus pesos en términos regionales y sectoriales.

Referencias y bibliografía

Bátiz Vázquez, José Antonio, y José Enrique Covarrubias (coords.), 1998. *La moneda en México, 1750-1920,* México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Bernecker, Walter L., 1994. *Contrabando. Ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México, Universidad Iberoamericana.

Bernecker, Walter L., 1997. "La industria mexicana en el siglo XIX. Las condiciones-marco de la industrialización en el siglo XIX", en Romero Sotelo (coord.), pp. 87-172.

Bordo, Michael D., y Roberto Cortés Conde (eds.), 2001. *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Busto, Emiliano, 1880. *Estadística de la República Mexicana. Estado que guardan la agricultura, industria, minería y comercio. Resumen y análisis de los informes rendidos a la Secretaría de Hacienda por los agricultores, mineros, industriales y comerciantes de la República y los agentes de México en…*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido (Anexo núm. 3 de la Memoria de Hacienda del año económico de 1877 a 1878).

Cárdenas Sánchez, Enrique, 2003. *Cuándo se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset.

Cardoso, Ciro (coord.), 1980. *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen.

Cerutti, Mario, 1983. *Burguesía y capitalismo en Monterrey (1850-1910)*, México, Claves Latinoamericanas.

Cerutti, Mario (coord.), 1985. *El siglo XIX en México. Cinco procesos regionales: Morelos, Monterrey, Yucatán, Jalisco y Puebla*, México, Claves Latinoamericanas.

Challú, Amílcar Eduardo, 2007. "Grain Markets, Flood Supply Policies, and Living Standards in Late Colonial Mexico", tesis doctoral, Harvard University.

Chowning, Margaret, 1999. "Reevaluación de las perspectivas de ganancias en la agricultura mexicana del siglo XIX. Una perspectiva regional: Michoacán, 1810-1860", en Haber (comp.), pp. 213-254.

Coatsworth, John H., 1990. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Coatsworth, John H., 2005. "Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America", *Latin American Research Review* **40** (3), pp. 126-144.

Covarrubias, José Enrique, 2000. *La moneda de cobre en México, 1760-1842. Un problema administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM-Instituto Mora.

Florescano, Enrique (coord.), 2004. *Historia general de las aduanas en México,* México, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

García Quintanilla, Alejandra, 1985. "Producción de henequén, producción de hombres (Yucatán, 1850-1915)", en Cerutti (coord.), pp. 114-148.

Gómez Galvarriato, Aurora, 1999a. "Fragilidad institucional y subdesarrollo: la industria textil mexicana en el siglo XIX", en Gómez Galvarriato (coord.), pp. 142-182.

Gómez Galvarriato, Aurora (coord.), 1999b. *La industria textil en México,* México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Grosso, Juan Carlos, 1985. "Estructura productiva y fuerza de trabajo en el área del municipio de Puebla (siglo XIX)", en Cerutti (coord.), pp. 200-239.

Guedea, Virginia, y Jaime E. Rodríguez O. (eds.), 1992. *Cinco siglos de historia de México. Memorias de la VIII Reunión de historiadores mexicanos y norteamericanos,* vol. 2, México, Instituto Mora-University of California Irvine.

Haber, Stephen (comp.), 1999. *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914,* México, Fondo de Cultura Económica.

Heath, Hilarie J., 1993. "British Merchant Houses in Mexico, 1821-1860. Conforming Business Practices and Ethics", *The Hispanic American Historical Review* **73** (2), pp. 261-290.

Hermosa, Jesús, 1991. *Manual de geografía y estadística de la República Mexicana*, México, Instituto Mora.

Herrera Canales, Inés, 1977. *El comercio exterior de México 1821-1875*, México, El Colegio de México.

Ibarra, Antonio, 1984-1985. "Notas acerca del proceso de acumulación originaria de capital en la región de Jalisco (1820-1848)", *Estudios Sociales* **I** (2), pp. 5-40.

Ibarra Bellón, Araceli, 1998. *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.

Jáuregui, Luis, 2004. "Las puertas que reciben al mundo: aduanas, contrabando y comercio en el siglo XIX", en Florescano (coord.), pp. 110-155.

Kicza, John J., 1993. "Historia demográfica mexicana del siglo XIX: evidencias y aproximaciones", en Malvido y Cuenya, pp. 217-265.

Lerdo de Tejada, Miguel, 1967. *El comercio exterior de México,* México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

Lerdo de Tejada, Miguel, 1985. *México en 1856. El comercio exterior desde la conquista*, Xalapa, Universidad Veracruzana.

Malvido, Elsa, y Miguel Ángel Cuenya, 1993. *Demografía histórica de México: siglos XVI-XIX,* México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana.

Marichal, Carlos, 1999. *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Marichal, Carlos, 2001. "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en Marichal y Marino (comps.), pp. 19-58.

Marichal, Carlos, y Marcello Carmagnani, 2001. "Mexico: From Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750-1912", en Bordo y Cortés Conde, pp. 284-326.

Marichal, Carlos, y Daniela Marino (comps.), 2001. *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México.

Mayer Celis, Leticia, 2003. *La tan buscada modernidad científica. Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de 1839*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Matemáticas Aplicadas.

Mayo, John, 2006. *Commerce and Contrabando in Mexico's West Coast in the Era of Barron, Forbes /co., 1821-1859*, Nueva York, Peter Lang Publishing.

McCaa, Robert, 1993. "The Peopling of Nineteenth-Century Mexico: Critical Scrutiny of a Censured Century", en Wilkie, Contreras y Weber (eds.), pp. 603-633.

Moreno Brid, Juan Carlos, y Jaime Ros, 2009. *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Nueva York, Oxford University Press.

Ortiz Hernán, Sergio, 1994. *Caminos y transportes en México. Una aproximación socioeconómica: fines de la Colonia y principios de la vida independiente*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Ortiz Peralta, Rina, 1998. "Las casas de moneda provinciales en México en el siglo XIX", en Bátiz Vázquez y Covarrubias (coords.), pp. 131-154.

Pérez Herrero, Pedro, 1988. *Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico*, México, El Colegio de México.

Pérez Herrero, Pedro, 1992. "'Crecimiento' colonial *vs.* 'crisis' nacional en México, 1765-1854. Notas a un modelo explicativo", en Guedea y Rodríguez O. (eds.), pp. 81-105.

Prados de la Escosura, Leandro, y Samuel Amaral (eds.), 1993. *La independencia de América: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza.

Potash, Robert A., 1986. *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846*, México, Fondo de Cultura Económica.

Romano, Ruggiero, 1998. *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Romero Sotelo, María Eugenia (coord.), 1997. *La industria mexicana y su historia. Siglos XVIII, XIX y XX,* México, Facultad de Economía, UNAM.

Romero Sotelo, María Eugenia, y Luis Jáuregui, 2003. *Las contingencias de una larga recuperación. La economía mexicana, 1821-1867*, México, Facultad de Economía, UNAM.

Rosa Oteiza, Luis de la, 1996. *Obras: periodismo y obra literaria.* México, Instituto Mora-Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM.

Salvucci, Richard J., 1999. "El ingreso nacional mexicano en la época de la Independencia, 1800-1840", en Haber (comp.), pp. 255-287.

Salvucci, Richard J., 2005. "Algunas consideraciones económicas (1836). Análisis mexicano de la depresión a principios del siglo XIX", *Historia Mexicana* 217, pp. 67-98.

Salvucci, Richard J., y Linda K. Salvucci, 1993. "Las consecuencias económicas de la independencia mexicana", en Prados de la Escosura y Amaral (eds.), pp. 31-53.

Sánchez Santiró, Ernest, 2006. "Evolución productiva de la agroindustria azucarera de Morelos durante el siglo XIX: una propuesta de periodización", *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación* 26, pp. 111-128.

Sánchez Santiró, Ernest, 2009. *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Mora.

Scheina, Robert L., 2003. *Latin America's Wars. The Age of the Caudillo, 1791-1899,* vol. 1, Dulles-Virginia, Brassey's, Inc.

Stevens, Donald F., 1991. *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press.

Tenenbaum, Barbara, 1985. *México en la época de los agiotistas, 1821-1857,* México, Fondo de Cultura Económica.

Thomson, Guy P. C., 1999. "Continuidad y cambio en la industria manufacturera mexicana, 1800-1870", en Gómez Galvarriato (coord.), pp. 53-113.

Trujillo Bolio, Mario, 2005. *El Golfo de México en la centuria decimonónica,* México, Cámara de Diputados-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

Tutino, John, 1990. *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, México, Ediciones Era.

Velasco Ávila, Cuauhtémoc, *et al.,* 1998. *Estado y minería en México (1767-1910),* México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Wiemers Jr., Eugene L., 1985. "Agriculture and Credit in Nineteenth-Century Mexico: Orizaba and Cordoba, 1822-71", *Hispanic American Historical Review* **65** (3), pp. 519-546.

Wilkie, James W., Carlos Alberto Contreras y Christof Anders Weber (eds.), 1993. *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 30, primera parte, Los Ángeles, University of California Press.

TERCERA PARTE

C. DE LAS REFORMAS LIBERALES A LA GRAN DEPRESIÓN, 1856-1929

*Sandra Kuntz Ficker**
El Colegio de México

Introducción

En este capítulo analizamos cómo la economía mexicana se recuperó de un prolongado estancamiento y emprendió el complejo proceso de transición de una economía tradicional al crecimiento económico moderno. En la base de la recuperación económica y del tránsito a la economía moderna se encuentra una secuencia de cambios institucionales de corte liberal, que comenzó con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma y continuó hasta finales del siglo. Gracias a estos cambios se movilizaron recursos que se mantenían inmóviles (como la tierra), se incorporaron a la actividad otros que permanecían ociosos (como los yacimientos minerales del norte), se mejoraron los derechos de propiedad (sobre la tierra y las minas) y se eliminaron las trabas e impuestos a la circulación interior que impedían la formación de un mercado nacional (las alcabalas). Sin embargo, la puesta en práctica de estas medidas no fue ni inmediata ni lineal, lo cual en un primer momento acentuó el rezago respecto a otros países latinoamericanos de características similares y postergó el inicio de la recuperación económica hasta el último tercio del siglo XIX.

Una vez iniciado, es posible distinguir dos fases en este proceso: una primera, de recuperación y crecimiento por adición de recursos, resultante en buena medida de los cambios institucionales mencionados; y una segunda en la que el crecimiento estuvo acompañado por transformaciones estructurales, como la industrialización y la urbanización, que son las que constituyen propiamente al moderno crecimiento económico, pues le permiten sostenerse en el tiempo y lo hacen, dentro de ciertos límites, irreversible. En el caso de México, en ausencia de un mercado nacional fuerte e integrado y de ahorro interno que pudiera apuntalar la formación de capital y la inversión productiva en una escala superior, esta segunda fase sólo fue posible

* Agradezco los comentarios de Enrique Cárdenas, Bernd Hausberger, Leonor Ludlow, Juan Carlos Moreno Brid y Gabriel Tortella, que permitieron enriquecer esta versión final. Los errores que subsistan son, por supuesto, responsabilidad de la autora.

gracias a una mayor apertura e integración a la economía internacional, en la que encontró los capitales indispensables para la inversión y los mercados para sus productos. Tal solución era viable en virtud de que, desde mediados del siglo XIX, la economía internacional experimentaba un proceso de integración en el que participaban tanto mercancías como capitales, y en el cual los países más avanzados demandaban grandes cantidades de alimentos y materias primas y actuaban como exportadores de capital. De ahí que la transición de la economía mexicana se haya producido con la importante contribución del capital extranjero y en el marco de un modelo de crecimiento liderado por las exportaciones.

Hasta hace poco tiempo, en la historiografía económica prevaleció una interpretación básicamente negativa de todo este proceso. Se consideraba que el modelo de crecimiento exportador generaba dependencia y distorsionaba las bases del desarrollo, pues la especialización en la producción de bienes primarios y su orientación externa impedían el despliegue de la industria y el desarrollo del mercado interno, lo cual se veía agravado por el origen foráneo de muchos de los capitales invertidos. Sin embargo, las investigaciones de Haber (1992, 2006) mostraron hace tiempo que la economía mexicana de hecho se industrializó en el marco de ese modelo, y éste y otros autores (como Salvucci, 2006 y Kuntz, 2007) han confirmado que el auge de las exportaciones, lejos de impedir el desarrollo de la economía mexicana, creó las condiciones para el cambio estructural, tanto en el terreno de la modernización económica (provisión de infraestructura y de servicios urbanos) como de la industrialización. En este sentido, puede hablarse en este caso de un modelo de crecimiento exportador con industrialización. De hecho, esta última sentó las bases para que, tras el derrumbe del sistema económico internacional —que imposibilitó la continuidad del desarrollo sustentado en las exportaciones— provocado por la crisis de 1929, la economía mexicana pudiera transitar a un nuevo modelo liderado por la industria a partir de la década de 1930.

Por estas razones, en este capítulo se sostiene que existió una clara continuidad entre las últimas décadas del siglo XIX (cuando se estableció el modelo de crecimiento, en cercana coincidencia con el régimen político conocido como "Porfiriato") y la década de 1920. La Revolución impuso perturbaciones coyunturales en la producción y distribución de bienes, pero no una ruptura radical en el patrón de desarrollo: el sector exportador siguió liderando el proceso de crecimiento, por cierto, en forma más unilateral que antes; el capital extranjero continuó ocupando un lugar importante en la economía y, una vez superado el caos en el mercado interno generado durante la contienda armada, la industria siguió prosperando, dentro de ciertas limitaciones que no eran muy distintas a las del periodo anterior. En cambio, el marco institucional que normaba la actividad económica sí experimentó

una ruptura trascendental, que sin embargo no se materializó de inmediato, sino en ritmos desiguales en el corto, mediano y largo plazos, por lo que, pese a su origen revolucionario, terminó siendo, como bien afirma Alan Knight en el capítulo 11 de este volumen, un cambio de carácter incremental.

Luego de un apartado acerca de las tendencias generales de la economía entre 1856 y 1929, el capítulo se divide en dos secciones principales. La primera analiza el largo tránsito que tuvo lugar desde una economía de antiguo régimen hasta una fundada en el crecimiento económico moderno, y que se inició en la segunda mitad del siglo XIX. Se ocupa del proceso de cambio institucional que preparó y acompañó esta transformación, en la cual destacan una primera fase de recuperación económica y otra de transición propiamente dicha. Aunque se concentra en los años de cambio más intenso, ofrece algunos indicadores de largo plazo que muestran los resultados fundamentales del proceso. La segunda parte se dedica al último tramo del periodo, que coincide aproximadamente con el primer tercio del siglo XX: estudia los alcances de la transformación económica y las debilidades del modelo de crecimiento, para adentrarse luego en el impacto de la Revolución sobre la economía y el desempeño de ésta hasta finales de los años veinte, destacando los aspectos de continuidad y ruptura respecto a la trayectoria anterior.

Las tendencias generales de la economía, 1856-1929

Al principio del periodo, la economía mexicana poseía muchos de los rasgos que caracterizan a una economía de antiguo régimen: la población crecía muy lentamente, y la mayor parte vivía en el campo y se dedicaba a la agricultura, en general fuera de la economía monetaria; prevalecía una economía orgánica, sujeta a los ciclos de la naturaleza (las estaciones, el régimen de lluvias) y a fuentes de energía de origen natural, como los bosques, los animales y la fuerza humana, que por su índole limitaban la escala de la producción. Además, el arcaísmo de los transportes mantenía un estado de severa fragmentación de los mercados, que en los vastos territorios del norte aparecía como franco aislamiento, lo que a su vez desalentaba la especialización. La actividad monetaria se sostenía gracias a la minería, cuyo producto más importante, la plata, no sólo aportaba el principal medio de cambio en el mercado interno, sino también la divisa con la que México saldaba su déficit comercial y que constituía, además, el componente básico de sus exportaciones. No obstante su importancia, la minería acusaba también rasgos de estancamiento y creciente atraso tecnológico, y su despliegue se veía limitado por la falta de inversión. La actividad artesanal predominaba en pueblos y ciudades y era la principal abastecedora interna de calzado, ropa, herramientas para el trabajo

agrícola y algunos insumos para la minería, como velas y soga. Junto a ella existía una modesta planta industrial, sobre todo de textiles de algodón, cuyo crecimiento era sofocado por la falta de crédito, la estrechez de los mercados y un marco institucional adverso y cambiante. En los puertos y las ciudades más importantes se desplegaba una significativa actividad comercial, en buena medida originada en las importaciones, muchas de ellas de tipo suntuario, que complementaban la oferta interior de bienes de consumo. Esa actividad constituía la principal ocupación de una clase empresarial pequeña pero pudiente que incursionaba también en la minería, la compra de tierras, el agio, los transportes internos o la acuñación de moneda. En términos generales, la economía exhibía un severo estancamiento, una escasa especialización productiva y una muy limitada participación en el mercado internacional.

Si bien la información estadística para las primeras décadas es muy escasa, existe consenso en que la economía mexicana se encontró postrada por las continuas guerras, por las deficiencias del marco jurídico y por la falta de inversión, tanto nacional como extranjera, hasta al menos el último tercio del siglo XIX, en franco rezago dentro del contexto latinoamericano. Los pocos indicadores disponibles así lo confirman: por ejemplo, según datos de Bulmer-Thomas (1998), al mediar el siglo las exportaciones mexicanas sumaban sólo 3.20 dólares per cápita, lo que colocaba a México en el lugar 15 en una muestra de 20 países latinoamericanos. El prolongado estancamiento con probables coyunturas depresivas explica que las pocas cifras disponibles para esos años apenas sean comparables con las que se registraron al comenzar el siglo XIX. Es el caso de la acuñación de moneda, que promedió 22.6 millones de pesos entre 1801 y 1810 y, tras promediar 16.5 millones entre 1856 y 1870, sólo se acercó a aquella media en 1871-1875, cuando ascendió a 21 millones de pesos, aunque es probable que todas estas cifras estén afectadas en alguna medida por el subregistro y el contrabando. Tal percepción se confirma con el nivel extremadamente bajo del que arrancan las actividades económicas una vez que se empezó a llevar un registro más o menos regular de su desempeño. La evolución del comercio exterior, reconstruida a partir de 1870, es indicativa de esta situación (véase la gráfica C1).

Como veremos más adelante, al inicio del periodo el comercio con el exterior no sólo era muy modesto en sus dimensiones, sino que su composición revelaba la precariedad de una economía tradicional y poco diversificada. A partir del decenio de 1870 sus dos dimensiones empezaron a crecer a un ritmo sin precedentes, de manera que, pese al desempeño irregular de las décadas de 1910 y 1920, las exportaciones totales promediaron una tasa de crecimiento anual de 5%, y las importaciones de 4%, entre 1870 y 1929. Las exportaciones per cápita pasaron de 3.44 dólares en el decenio de 1870 a 20 dólares en el de 1920, y el comercio total de 6 a 34 dólares por habitante en los mismos años, lo que permitió a México converger con otros países latinoamericanos. La expansión del comercio exterior lo llevó a adquirir un lugar deci-

Gráfica C1. Comercio exterior de México, 1870-1929
(valores fob en dólares corrientes)

Nota: las series incluyen transferencias de metálico.
Fuente: Kuntz Ficker (2007), capítulo 1 y apéndice A.

sivo en la actividad económica, como lo muestra su creciente participación en el PIB, que pasó de 14% en 1856 a 24% en 1900.

El comercio exterior es un indicador importante pero parcial del desempeño económico, y desafortunadamente es el único mínimamente confiable de que se dispone para las primeras décadas de nuestro periodo. Un indicador más completo es el producto interno bruto (PIB), sobre el que tenemos algunas estimaciones aproximativas para el periodo anterior a 1895 y un recuento más regular —aunque todavía impreciso— a partir de entonces. El cuadro C1 ofrece esta información para años seleccionados.

Como ocurre con el comercio exterior, las estimaciones del PIB real parten de un nivel extremadamente bajo en 1860. En ambos casos debe tenerse en cuenta que a comienzos del periodo la economía mexicana se encontraba escasamente monetarizada, y una parte considerable de la actividad económica transcurría fuera de la esfera mercantil. Más de 80% de la población habitaba en el medio rural y se dedicaba a la agricultura, y sólo una pequeña porción de ella estaba vinculada a la producción para el mercado, sobre todo en el centro de México. Por tanto, el crecimiento inicial del PIB denota también la ampliación de la esfera de la economía que se registra en las cuentas nacionales, y un mejor recuento estadístico de las actividades económicas. En cualquier caso, el crecimiento se acelera a fines de los años 1870 y conti-

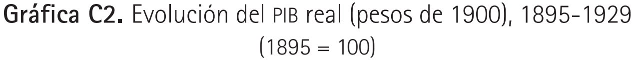
Cuadro C1. Producto interno bruto, 1860-1929
(estimación de valores reales en pesos de 1900)

	Total (millones de pesos)	*Cambio anual (porcentaje)*	*Per cápita (pesos)*	*Cambio anual (porcentaje)*
1860	315		39	
1877	456	2.2	47	1.1
1895	1 179	5.4	93	3.9
1905	1 657	3.5	115	2.1
1910	1 799	1.7	119	0.6
1921	1 936	0.7	135	1.2
1926	2 306	3.6	146	1.6
1929	2 217	−1.3	136	−2.3

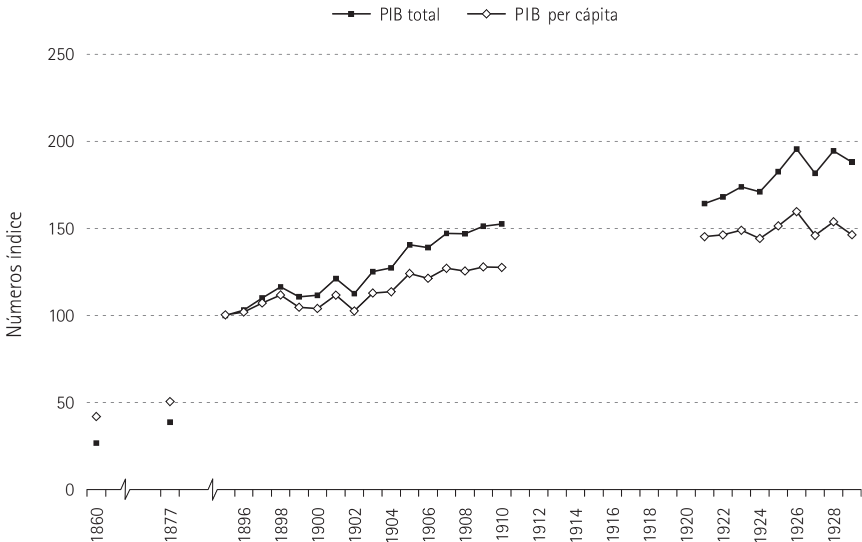
Nota: es posible que el cambio de fuente provoque un sesgo hacia arriba en la estimación del crecimiento entre 1877 y 1895.
Fuentes: hasta 1877, Coatsworth (1990: 117); a partir de 1895 se estiman con base en INEGI (1985, t. I: 311-320).

núa a un paso muy aceptable hasta 1905, lo cual se aprecia mejor cuando se atiende a las tasas per cápita. A partir de entonces, el proceso de crecimiento exhibe desaceleraciones y altibajos que lo hacen menos consistente, aunque, de acuerdo con las cifras, no cesa sino hasta el último trienio de los años veinte. Los datos disponibles permiten reconstruir a grandes rasgos la evolución del PIB entre 1860 y 1929, como se aprecia en la gráfica C2.

El comportamiento de los indicadores presentados en las gráficas C1 y C2 revela tanto las tendencias de largo plazo como las coyunturas de crisis por las que atravesó la economía mexicana. Las más graves tuvieron lugar en 1884-1885, 1891-1893, 1907, 1914-1916, 1921 y por supuesto, la Gran Depresión que estalló a fines de 1929, de la que no nos toca ocuparnos aquí pero que aparece como el desenlace de un declive que en México empezó algunos años atrás. Casi todas las crisis tuvieron un componente externo, es decir, fueron causadas en parte por recesiones en la economía internacional, particularmente perceptible en las de 1891, 1907 y 1921. La gravedad de las crisis fue mayor a medida que la economía mexicana se encontraba más integrada a aquélla. En algunos casos el factor externo se combinó con fenómenos climáticos y crisis agrícolas que agudizaron y profundizaron los efectos de la depresión, como sucedió en 1891 y 1907. La caída que se observa en los años centrales de la década de 1910 (gráfica C1) tiene un origen distinto a las otras, pues fue causada fundamentalmente por el estado de guerra generalizada que vivía el país, aunque parcialmente contrarrestada, en el caso del sector externo, por el auge de la demanda internacional de productos estratégicos como consecuencia de la primera Guerra Mundial. En cualquier caso, la Revolución debió provocar una caída de varios puntos porcentuales en el ingreso nacional y una recuperación desigual en los distintos sectores de la actividad productiva.



Gráfica C2. Evolución del PIB real (pesos de 1900), 1895-1929
(1895 = 100)



Fuente: elaborado con base en INEGI (1985), t. I, *passim*.

Pese a los altibajos, las estimaciones sugieren que entre 1860 y 1926 la economía mexicana creció en términos reales a una tasa media anual de 3.1% (2% per cápita), un ritmo muy respetable para los estándares de la época y, sobre todo, para la trayectoria anterior. Las causas, la naturaleza y los alcances del crecimiento económico que México experimentó durante este periodo, son el tema del presente capítulo.

1. De la recuperación al crecimiento económico moderno

1.1. *Instituciones y economía en la era del liberalismo*

Entre 1856 y 1929 tuvieron lugar dos secuencias de intenso cambio institucional, las cuales condicionaron el rumbo que seguiría la economía mexicana durante muchas décadas. La primera de ellas tiene que ver con las reformas liberales, y apuntó a la creación de una esfera privada de la economía frente a las corporaciones de antiguo régimen, a la consolidación de libertades económicas y al perfeccionamiento de los derechos de propiedad. La segunda se asocia con el episodio dramático de la Revolución mexicana, y condujo a la creación de una esfera estatal de la actividad económica y de nuevos mecanismos para la intervención del Estado, así como a cambios en

los derechos de propiedad, los derechos laborales y el lugar de la empresa privada, nacional y extranjera, en el proceso de crecimiento. Este apartado se ocupa de la primera de ellas.

El primer ciclo de cambio institucional que transformó el marco de condiciones jurídicas en que se desarrollaba la actividad económica se produjo entre 1856 y finales del siglo XIX. Comenzó con la Ley de Desamortización de 1856 y la Constitución de 1857, aunque diversas circunstancias complicaron y retardaron la materialización de estos cambios, al menos hasta que los liberales retomaron el poder en forma definitiva con la restauración de la República (1867). La fase liberalizadora llegó a su fin en la década de 1890 pues, como se verá en su momento, en el primer decenio del siglo XX se introdujeron cambios legales que revertían algunas de las disposiciones liberales y anticipaban el giro institucional que produciría la Revolución mexicana.

La Constitución de 1857 contenía preceptos que buscaban incidir directamente en la economía. Prescribía la libertad de ocupación y prohibía la prestación de trabajos personales sin consentimiento del prestador. Eliminaba los fueros y los tribunales especiales en el ámbito económico, lo que despojaba a mineros y comerciantes de cualquier estatus jurídico especial. Establecía la inviolabilidad de la propiedad privada, salvo casos de expropiación por utilidad pública y previa indemnización; privaba a las corporaciones civiles o eclesiásticas de capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, exceptuando "los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución", y prohibía la existencia de monopolios o estancos, con algunas excepciones como la acuñación de moneda. Asimismo, definía la esfera de acción de los distintos poderes, y la de la federación respecto a los estados. Finalmente, en sus prevenciones generales decretaba la abolición de las alcabalas y aduanas interiores. Algunos de estos preceptos encontraron grandes dificultades para concretarse o simplemente no lo hicieron, como el de la prohibición del trabajo obligatorio, y otros vieron postergada su aplicación, como la abolición de las alcabalas. En el primer caso, el cambio en las reglas formales no fue capaz de vencer la dependencia de la trayectoria, que encontraba sus raíces profundas en las instituciones coloniales, y la persistencia de aspectos coercitivos en las relaciones laborales obstaculizaron la formación de un mercado laboral libre y competitivo durante todo el periodo. En el segundo, fue la resistencia de los gobiernos estatales, originada en la fragmentación del poder que se produjo como resultado de la Independencia, lo que frenó durante varias décadas la aplicación de la ley. Con todo, la Constitución creó una esfera para la acción individual y la propiedad privada, amplió las libertades económicas y acotó considerablemente los monopolios y las prohibiciones. Al mismo tiempo, estableció los márgenes de actuación del Estado, que se habrían de ampliar y consolidar en los siguientes años.

Ciertos ámbitos de la economía concentraron en mayor medida los esfuerzos de cambio institucional. La estructura de la propiedad territorial fue radicalmente transformada como resultado de un conjunto de leyes que fueron desde la de desamortización decretada en 1856 hasta las que se ocupaban de los terrenos baldíos, los deslindes y la colonización (1863, 1875, 1883 y 1894). Este conjunto de cambios cumplió parcialmente sus propósitos. La desamortización buscó individualizar las propiedades pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas. Si bien en el caso de estas últimas la ley se aplicó en todos sus alcances, en lo que se refiere a las comunidades de indígenas y mestizos prevaleció una gran ambivalencia, de manera que ni se eliminó de tajo la propiedad comunal de los pueblos, ni se le respetó plenamente. Muchas comunidades sobrevivieron, aunque con una creciente presión sobre recursos que escaseaban a medida que aumentaba su población; otras lo hicieron en fiera competencia por el agua y los bosques con las haciendas y expulsando a la población excedente; algunas más desaparecieron por obra del fraccionamiento y del despojo a manos de haciendas y compañías deslindadoras. Las leyes sobre baldíos apuntaban a privatizar los extensos terrenos de propiedad nacional, que se mantenían inexplotados, y secundariamente, a colonizar el territorio.

Por esta vía, una gran cantidad de tierras adquirió valor y fue privatizada en un proceso que, si bien favoreció la concentración de la propiedad, ciertamente contribuyó a transformar recursos ociosos en factores productivos. Aunque en muchos casos se perfeccionaron los derechos de propiedad, limitaciones en el aparato administrativo dejaron lugar a numerosos pleitos, despojos y márgenes de incertidumbre. Por su parte, el erario público obtuvo un beneficio considerable: la venta de bienes eclesiásticos le produjo 23 millones de pesos, y la de terrenos públicos, 117 millones de pesos a lo largo de 30 años. La colonización, en cambio, fue un rotundo fracaso, pues aun cuando las leyes contemplaban subsidios y franquicias para los colonos y sus familias, México no resultaba un destino muy atractivo para los migrantes europeos, quienes preferían países más prósperos como Estados Unidos o Argentina, ni para los de Estados Unidos, que se movían dentro de su propio país en el marco de la expansión de la frontera demográfica hacia el oeste del territorio. Con todo, algunas colonias de inmigrantes se establecieron a lo largo de todo el periodo, tanto de ingleses y franceses como, en mayor medida, de norteamericanos, y la zona más favorecida por los asentamientos fue el noroccidente del país.

Otro campo en el cual el cambio institucional imprimió modificaciones cruciales fue el de la minería, sector que hasta entonces se encontraba regido por las *Ordenanzas* promulgadas en 1783, modificadas desigualmente por leyes estatales a lo largo del siglo XIX. Ese ordenamiento no sólo era anacrónico, sino incompatible con la adopción de formas modernas de asociación

empresarial y de adelantos tecnológicos. El Código Minero de 1884 reemplazó a las ordenanzas coloniales y por primera vez hizo de la minería un asunto de competencia federal; además, contempló a la sociedad accionaria como mecanismo para reunir capitales. Sin embargo, preservó el carácter imperfecto de la propiedad, pues ésta aparecía como una "concesión" que podía ser revocada o adjudicada a otra persona mediante el "denuncio" de no cumplirse ciertas condiciones, como la explotación continua (un requisito de por sí difícil de satisfacer). Naturalmente, estas condiciones generaban inseguridad en la propiedad y desalentaban la inversión. Un nuevo código de 1892 amplió los derechos de propiedad, garantizando su continuidad —que podía llegar a ser "irrevocable y perpetua" con el sólo pago anual de un impuesto federal— y suprimiendo el denuncio como mecanismo de adquisición. Además, introdujo la plena libertad de explotación y eliminó las restricciones en la extensión territorial de las propiedades.

Los dos ámbitos hasta aquí mencionados (propiedad inmueble y minería) fueron los que experimentaron la más dramática transformación como resultado directo del cambio institucional. Gracias a éste, vastos recursos que permanecían ociosos fueron incorporados a la actividad creadora de riqueza como factores de producción. Probablemente el periodo que nos ocupa es en la historia de México el que más intensamente convirtió recursos naturales en factores productivos, y fue esta adición cuantitativa de recursos la primera causa de que recomenzara el crecimiento económico una vez que se alcanzaron condiciones mínimas de estabilidad política y social. Se calcula que la política de deslindes involucró un tercio del territorio nacional, aunque su incidencia regional fue muy variada: los deslindes alcanzaron enormes proporciones en los estados menos poblados, como Chihuahua, Baja California, Coahuila y Sonora, mientras que fueron mucho menores en estados de abundante población indígena, como Puebla y Oaxaca. Por lo que hace a la minería, un indicador del aumento en las inversiones lo proporciona el ingreso derivado del impuesto del timbre sobre pertenencias mineras, que pasó de 278 000 pesos en 1893-1894 a más de dos millones en 1909-1910. Estas inversiones se encuentran en el origen del impresionante crecimiento de la producción en los últimos lustros del siglo XIX, así como del establecimiento de una industria moderna del beneficio de metales.

Si bien muchos de estos cambios favorecieron la inversión y la activación de recursos que permanecían inutilizados, tuvieron efectos negativos en términos de la distribución de la riqueza. María Luna habla de un "orden liberal regresivo": "La política económica desarrollada para modernizar la producción perdió su función redistributiva [aunque quizás nunca la tuvo]: la legislación agraria favoreció la concentración de tierras [y] la ley minera permitió que pronto se duplicara la producción pero los fundos pasaron a ser propiedad de las grandes compañías extranjeras" (Luna, 2006: 300).

Un tercer cambio institucional de gran trascendencia fue la abolición de las alcabalas. Aun cuando ésta se había previsto desde la Constitución de 1857, muchos estados impusieron una resistencia exitosa hasta el último lustro del siglo, que se sustentaba tanto en la dependencia de algunos de ellos respecto de los ingresos alcabalatorios, como en la defensa de su autonomía financiera y su esfuerzo por contener la centralización fiscal. La importancia de la eliminación de las alcabalas radica en al menos tres aspectos: la culminación del esfuerzo de centralización hacendaria; el rediseño parcial del sistema fiscal y, lo que es aún más significativo, la unificación del mercado nacional, que por primera vez podía atravesarse sin trabas ni contribuciones que entorpecieran la libertad de movimiento y de comercio garantizada por la Constitución.

Progresivamente, el Estado federal amplió sus facultades y funciones. En 1884 fue autorizado para expedir códigos nacionales, lo cual hizo posible, entre otros, la expedición del Código de Comercio, que fue complementado en 1888 con la incorporación de una ley que reglamentaba las sociedades por acciones y sustituido por un nuevo código en 1889. El campo de acción de la esfera federal se amplió hasta abarcar vías generales de comunicación, minería, aguas, patentes y marcas, ámbitos que fueron materia de leyes de alcance nacional y para los que se crearon agencias especializadas en el gobierno federal. Asimismo, apareció la estadística nacional como base de las políticas de desarrollo.

El alcance del cambio institucional y de su influencia efectiva sobre la realidad económica es aún materia de debate entre los historiadores económicos. En la interpretación más optimista, a cargo de Marcello Carmagnani, la progresiva instauración de un orden liberal, mucho más que un mero cambio en las leyes, representó la sustitución de un orden jerárquico y corporativo por otro de actores privados cuyos "derechos económicos" se encontraban garantizados, y que participaban libremente en la conformación de grupos de interés de carácter dinámico con capacidad para influir sobre las políticas públicas por medio del Congreso (Carmagnani, 1994: 33). Ello hizo posible una interacción permanente entre la economía pública y la privada, entre el Estado y el mercado, que impuso al primero la tarea de promover la economía y creó nuevos espacios de acción para la empresa privada. En una línea argumentativa compatible con ésta, Edward Beatty (2001) estudia la relación entre "ley formal y comportamiento económico", y sostiene que las políticas públicas del régimen liberal crearon incentivos que favorecieron el crecimiento económico. Por su parte, Paolo Riguzzi ha puesto en duda los alcances de esta transformación, en la medida en que el nuevo diseño institucional no siempre se materializó en la práctica, o lo hizo en medio de grandes limitaciones y distorsiones impuestas por las condiciones preexistentes (dependencia de la trayectoria), por la persistencia de instituciones

informales que lo contradecían, y por las resistencias al cambio que ofrecían distintos sectores sociales. En algunos casos, el extenso marco temporal en el que se verificaron los cambios "absorbió y dispersó la carga de innovación" del cambio institucional (Riguzzi, 1998: 211). En fin, en una versión mucho más pesimista, autores como Haber, Razo y Maurer sostienen que lo que observamos en este periodo es una estabilización del poder político sustentada en alianzas estratégicas con ciertos grupos económicos (los grandes financieros-industriales que dominaron el escenario) mediante la provisión selectiva de derechos de propiedad que, sin embargo, no se consolidaron como un bien público —es decir, al alcance de todos—, sino como privilegios otorgados a cambio de la transferencia de rentas, por parte de sus beneficiarios, para sostener a un régimen autoritario. El crecimiento económico que tal sistema hizo posible fue mayor que el del estado de inestabilidad anterior, pero menor al que se hubiera producido bajo un gobierno limitado por un orden democrático, el único capaz de garantizar universalmente los derechos de propiedad (Haber, Razo y Maurer, 2003: 345).

1.2. *Las condiciones materiales de la transición*

Entre 1857 y 1867 México se vio envuelto en una serie de trastornos: la guerra civil entre liberales y conservadores (1857-1860) y posteriormente la guerra para combatir la intervención francesa y el imperio de Maximiliano (1862-1867), que interrumpieron la aplicación del nuevo marco legal y crearon serias perturbaciones a la actividad económica. Aunque, en parte como consecuencia de ello, la información cuantitativa sobre estos años es muy escasa y de dudosa confiabilidad, todo apunta a que éste fue un periodo con pocos cambios en las características y dimensiones de la actividad económica y con escaso crecimiento. El PIB parece haber caído en términos reales entre 1845 y 1860 (Coatsworth, 1990: 117). Los ingresos públicos de fuentes ordinarias se desplomaron en la década de 1850 con respecto a las anteriores (de 16.8 millones de pesos como promedio anual en 1840-1849 a 9.8 millones en 1850-1859), y apenas aumentaron en la siguiente (11.5 millones de pesos en promedio entre 1860 y 1869) (Carmagnani, 1983, apéndice). En fin, la industria textil, que había prosperado gracias a la iniciativa gubernamental del Banco de Avío, se estancó, de manera que el número de husos reportado en 1850 aumentó muy modestamente para 1865 (de 136 000 a 152 000) (Cárdenas, 2003: 122). Estos indicios del desempeño económico coinciden con las impresiones y testimonios de los actores involucrados, y también con los estudios que, como el de David Walker (1991), se han realizado sobre ese periodo. No obstante, cabe destacar que en estos años se fundó el primer banco del país (el Banco de Londres y México, abierto en 1864) y se buscó el

reordenamiento del sistema hacendario, con principios que, en parte, serían retomados durante el Porfiriato.

La incorporación de recursos antes ociosos y cambios institucionales favorables a la inversión fueron las principales causas de la reactivación económica que experimentó México a partir de la década de 1870. Sin embargo, esta reactivación por adición de recursos se produjo dentro de los parámetros tradicionales de la economía mexicana. Sólo en un segundo momento, ese proceso dio paso a cambios estructurales que significaron la transición al crecimiento económico moderno. Este tránsito no se puede explicar en ausencia de una serie de factores decisivos, que incluyen la situación propicia creada por un mercado internacional pujante y en expansión, que demandaba alimentos y materias primas en cantidades crecientes, así como la vecindad con Estados Unidos, una economía ascendente que ya poseía uno de los mercados más grandes del mundo. Entre los factores internos más importantes deben mencionarse el crecimiento de la población y los cambios en los patrones de asentamiento demográfico, la construcción de ferrocarriles y la inversión extranjera. A ellos dedicaremos las siguientes páginas.

1.2.1. *Cambio demográfico y modernización económica*

En la segunda mitad del siglo tuvo lugar la transición, de un lento crecimiento demográfico a uno más acorde con la necesidad de poblar el territorio: de tasas promedio inferiores a 1% entre 1850 y 1870, a tasas de entre 1 y 2% como promedio anual a partir de 1870 (véase el cuadro C2, adelante), para pasar de 7.9 millones de habitantes en 1854 a 13.6 millones en 1900, y a 15.2 millones en 1910. Adicionalmente, a partir de 1880 se produjo un fenómeno de intensa migración interna. La población, tradicionalmente concentrada en el centro y sur del país, se movilizó hacia el vasto territorio norteño, que se había mantenido escasamente poblado debido a la falta de medios de comunicación y a las incursiones violentas de indios en busca de alimentos y ganado. Gracias en parte a la expansión ferroviaria, a la política de deslindes y al creciente control estatal sobre el territorio, el norte se volvió más habitable para muchas personas y familias en busca de un mejor modo de vida. Muchos de ellos provenían del México central: escapaban del peonaje en las haciendas o de sus propias comunidades, expulsados por la presión sobre los recursos provocada por el crecimiento demográfico y la expansión de los latifundios, y se incorporaban a actividades relacionadas con la minería o con la agricultura y la ganadería comerciales o de exportación. Se trataba, así, de fuerza de trabajo que transitaba de usos menos productivos a otros más productivos, lo cual aportaba su cuota al crecimiento de la economía y frecuentemente significaba también una mejoría neta en sus condiciones de vida. En un contexto de cre-

cimiento demográfico, entre 1857 y 1910 la población de los estados del noreste y del noroeste pasó de 17 a 21% del total nacional, mientras que la del centro-norte (Zacatecas y Aguascalientes), el Bajío (Guanajuato y Querétaro) y el sur (Yucatán, Tabasco y Chiapas) disminuyó de 29 a 20% del total (Kicza, 1993, *passim*). La redistribución también favoreció a zonas del centro (ciudad de México, Morelos, Hidalgo y Guerrero) y al estado de Veracruz. Por otra parte, aunque la mayor parte de la población siguió habitando en el medio rural (70% en 1910), se produjo un importante crecimiento de las ciudades "intermedias", de más de 20 000 habitantes: su número creció de 32 en 1877 a más de 80 en 1910 (véase mapa C1, adelante). El florecimiento de las ciudades reflejaba, en buena medida, los avances de la modernización económica que permitieron ampliar los servicios urbanos (electricidad, drenaje, pavimentación, tranvías) y proveer a sus habitantes de bienes públicos y privados (educación, comercio, administración) que eran más escasos en el medio rural. La urbanización, por su parte, contribuyó a ampliar las dimensiones del mercado y a crear una población consumidora para la producción industrial.

1.2.2. *Caminos, ferrocarriles y comunicaciones*

México es un país de inmensas cadenas montañosas y casi ningún río navegable, cuya población se concentró históricamente en el interior y no en las costas, por lo que la comunicación dependía esencialmente del transporte carretero. Al comenzar el último tercio del siglo XIX los caminos más importantes seguían siendo el de México a Veracruz; las dos rutas de la ciudad de México hacia el norte (hacia San Antonio y hacia Santa Fe); y las que conectaban las zonas más pobladas, desde la capital hacia Guadalajara, Acapulco y Oaxaca. De acuerdo con un reporte oficial, en 1877 había en el país 8 700 kilómetros de carreteras federales, pero más de la mitad (4 500 km) sólo era transitable utilizando animales. Además, los caminos se encontraban en un estado de profundo deterioro, y el tránsito a través de ellos era costoso, lento e inseguro.

Los costos del transporte carretero eran tan elevados que impedían la comercialización a larga distancia de los productos de bajo valor, como el maíz y el frijol. Incluso los artículos de mediana densidad de valor, como el algodón, el azúcar y el trigo, resultaban excesivamente recargados en su precio final por los costos de transporte, de modo que los únicos susceptibles de traslado a larga distancia eran aquellos que concentraban un alto valor en un pequeño volumen, como los metales preciosos. Esa circunstancia impidió la formación de un mercado nacional durante casi todo el siglo XIX, y limitó incluso la intensidad de la actividad comercial en circuitos de corta y mediana distancia.

Más aún. Hasta el último cuarto del siglo XIX México se mantuvo al margen de la revolución en el transporte terrestre que representó la introducción

del ferrocarril. La primera línea, el ferrocarril de México a Veracruz, se inauguró apenas en 1873, 36 años después del primer tramo construido en Cuba. El Ferrocarril de Veracruz estuvo lejos de resolver el atraso ferroviario de México, tanto por su limitada cobertura como por sus elevadas tarifas. El problema del transporte empezó a superarse sólo a partir de 1880, gracias a una estrategia gubernamental encaminada a desarrollar un sistema ferroviario nacional que incluso se adelantó a otras medidas de fomento económico, y que fue respaldada por subsidios directos a la construcción de las líneas. De ahí que pueda afirmarse que los ferrocarriles fueron la mayor apuesta del grupo porfirista a favor de la modernización económica de la nación. Sin embargo, en ese entonces el país no disponía ni de los recursos ni de la capacidad técnica y organizativa para emprender por sí solo un proyecto de tal envergadura, por lo que su realización requirió que México se abriera al capital extranjero. El Ferrocarril de Veracruz era de propiedad inglesa, lo mismo que otras rutas construidas posteriormente en la misma zona, mientras que las grandes líneas troncales que se tendieron a partir de 1880 hacia el norte del país eran de origen estadounidense. Por una prescripción contractual introducida por Porfirio Díaz en 1880, todas las compañías ferroviarias de capital extranjero jurídicamente se consideraban mexicanas.

En menos de 12 años los ferrocarriles atravesaron el territorio desde la capital hasta la frontera con Estados Unidos, y desde la altiplanicie hasta el golfo de México; antes de 1910 cruzaron también el istmo de Tehuantepec y tocaron la frontera con Guatemala. En ese año, la red ferroviaria federal se acercó a 20 000 kilómetros; en su trazado, cruzó las ciudades más pobladas y los principales centros de actividad económica, además de extenderse en zonas periféricas (Yucatán, la costa del Pacífico). Desafortunadamente, este esfuerzo implicó sacrificar la inversión en caminos, que en la década de 1890 fueron relegados a la jurisdicción estatal. Para 1910, la red carretera nacional apenas alcanzaba los 13 000 km, y era de calidad muy desigual.

Los ferrocarriles redujeron drásticamente los costos del transporte, promovieron una mayor movilidad de la población y una especialización productiva más acorde con las ventajas comparativas de cada región. Si bien esa disminución tuvo efectos favorables en todas las actividades económicas, concentró sus beneficios en aquéllas que se veían particularmente obstaculizadas por la carestía del transporte, es decir, las relacionadas con bienes voluminosos y de bajo valor unitario, como muchos productos agrícolas para el consumo interno (maíz, trigo, frijol), combustibles e insumos para la producción (leña, carbón, materiales de construcción) y minerales no preciosos o de baja ley (de plomo, cobre y zinc). Los artículos más valiosos, como los metales preciosos y algunos productos agrícolas de exportación (el café, los tintes, la vainilla), poseían una mayor tolerancia a los altos costos de transporte, en la medida en que éstos representaban una parte proporcionalmen-

te pequeña de su precio final. En este sentido, la principal contribución económica de los ferrocarriles fue la consolidación de un mapa productivo interno diversificado y complejo, y la integración de un mercado tendientemente nacional.

La expansión del transporte terrestre se complementó con la ampliación de las obras portuarias y el aumento en las conexiones marítimas. Se modernizaron los puertos principales, y otros de regular importancia fueron acondicionados para el tráfico de altura. De hecho, el tráfico relacionado con el comercio exterior se realizó predominantemente por la vía marítima (69% del total entre 1900 y 1928), pese a las conexiones ferroviarias que enlazaban a México con Estados Unidos, su principal socio comercial. La mayor parte del tráfico marítimo se concentró en Veracruz y Tampico, mientras que en el Pacífico destacó, aunque muy lejos de aquéllos, el puerto de Mazatlán. En fin, la modernización alcanzó también a las comunicaciones: se tendió una red telegráfica (con 78 000 km en 1911), nació la comunicación telefónica, mejoraron los servicios postales y se introdujo el cable submarino, que conectó a México con el mundo de los negocios en el plano internacional.

1.2.3. *Inversión extranjera*

Salvo contadas excepciones, hasta el último tercio del siglo XIX México fue un país con muy escasa inversión extranjera. El año de 1880 marca una discontinuidad en este aspecto, gracias a las inversiones estadounidenses en ferrocarriles y a las de varias potencias europeas en la banca, que fueron seguidas por abundantes inyecciones en la minería y en tierras relacionadas con los deslindes. Como observa Paolo Riguzzi en el capítulo 8 de esta obra, es posible identificar un patrón temporal en el arribo de capitales extranjeros a la economía mexicana: en la década de 1880 éstos se concentraron en ferrocarriles, la minería de plata y el sistema bancario; en los años noventa, en la minería de oro y metales industriales y en la metalurgia; entre 1901 y 1913, los campos privilegiados fueron los servicios públicos, la electricidad y el petróleo, y en este último sector continuaron a lo largo de esa década. Las inversiones de los años veinte se caracterizaron por una considerable disminución y una mayor concentración empresarial, y se destinaron a la metalurgia moderna, la electricidad y algunos campos emergentes, como la industria química y el ensamblaje de automóviles, mientras que se produjo una aguda desinversión en el sector petrolero.

Se estima que para 1910 México había recibido 700 millones de dólares de inversión extranjera directa, la mayor parte de Estados Unidos (37%), seguido por Gran Bretaña (29%) y Francia (27%). En realidad, respecto a otros países latinoamericanos, México tuvo la ventaja de disponer de un

espectro diversificado de orígenes de la inversión, lo cual favoreció cierta autonomía en la toma de decisiones, pese a la asimetría de desarrollo frente a las potencias económicas (Riguzzi, 2003). En el contexto latinoamericano, México ocupó el tercer lugar como receptor de inversión extranjera hacia 1910; sin embargo, no fue un territorio especialmente pródigo en materia de utilidades: con una rentabilidad promedio de 3.5%, se ubicó apenas en onceavo lugar. En todo caso, la inversión extranjera desempeñó un papel crucial para reiniciar el crecimiento y el desarrollo del potencial económico del país, dada la insuficiencia de ahorro interno y la modesta escala de formación de capital que caracterizaba a la economía mexicana.

1.3. *El modelo de crecimiento: los componentes de la transformación*

La conjunción de estos factores produjo una aceleración en el proceso de crecimiento, que representó una clara discontinuidad respecto a la trayectoria anterior. El cuadro C2, que ofrece indicadores básicos del desempeño de la economía mexicana durante todo el periodo, ilustra el *timing* de la transformación.

Aunque las cifras son incompletas y deben tomarse con reserva, confirman que entre 1877 y 1910 se produjo una aceleración importante en el crecimiento de algunos sectores, que en esta medida desempeñaron un papel protagónico en la transición económica y en el crecimiento del PIB. Es el caso de la actividad minerometalúrgica, el comercio exterior, la industria y la agricultura de exportación, que crecieron a tasas superiores a 5% como promedio anual, mientras que, en contraste, la agricultura para el mercado interno creció muy lentamente. Aun cuando no aparecen en el cuadro, las finanzas reflejaron en buena medida esa expansión general. Sin embargo, mientras que el auge en las finanzas públicas se tradujo en obras que favorecieron el crecimiento económico, el desarrollo de la banca privada no produjo como consecuencia una ampliación equivalente en el crédito disponible para la inversión. Veamos cada uno de estos aspectos con mayor detenimiento.

1.3.1. *La minería*

La minería fue el principal campo de actividad de la inversión foránea, atraída por la extensión de los ferrocarriles, la legislación liberal y los estímulos fiscales. Entre los grandes inversionistas se contaron los Guggenheim (ASARCO) y las familias de banqueros Rothschild y Mirabaud (El Boleo). Aunque el panorama de la minería mexicana estaba dominado por empresas de Estados Uni-

dos (en 1900 había unas 800 en operación), también los británicos invirtieron en este sector (con unas 40 empresas), y los franceses incursionaron con un par de compañías. Muchos mexicanos participaron tanto en la minería como en la metalurgia, con una presencia relativa mucho menor, que se reflejaba en la propiedad de unas 150 empresas en todo el país.

El sector minero-metalúrgico fue el más exitoso en términos de realizar su potencial y contribuir al crecimiento de la economía. Junto al aumento en la producción de plata y el arranque de la producción de oro en gran escala, tuvo lugar la ampliación geográfica y productiva de la actividad, incorporando a la explotación nuevas áreas y productos que antes no eran rentables, como el plomo y el cobre, y que gozaban de una pujante demanda en el mercado internacional. La introducción de avances técnicos (como el uso de energía eléctrica y procedimientos de punta en el procesamiento, como la cianuración, la fundición y, ya en la década de 1920, la flotación selectiva) posibilitaron un mejor aprovechamiento de los minerales de baja ley y una reducción sustancial de los costos unitarios, y permitieron contrarrestar los efectos de la depreciación de la plata. Además, gracias a las políticas proteccionistas del gobierno estadounidense y al programa de exenciones fiscales iniciado por el gobierno mexicano, a partir de la década de 1890 muchos empresarios norteamericanos trasladaron sus procesos productivos a México, lo que dio lugar al nacimiento de una industria metalúrgica en gran escala y con tecnología moderna. Ésta multiplicó los eslabonamientos productivos y la derrama económica del sector minero, aumentando además el valor agregado de las exportaciones, que dejaron de ser de carácter estrictamente primario. El valor de la producción minera pasó de 25 a 240 millones de pesos entre 1877 y 1910 (para una tasa media de crecimiento de 7% anual), y pese a los avatares de la Revolución, alcanzó 336 millones en 1928. Aun cuando este sector ocupaba una porción reducida de la fuerza de trabajo (unos 130 000 trabajadores hacia 1905), su producto per cápita rebasó al de la agricultura, poniendo de relieve el abismo de productividad que existía entre ambos sectores (véase el cuadro C2).

1.3.2. *Comercio exterior, industrialización y mercado interno*

A partir de mediados del siglo XIX, la economía internacional experimentó un proceso de globalización promovido por el crecimiento de las grandes potencias y la reducción en el costo del transporte marítimo. Al principio México apenas participaba en el comercio internacional con la venta de unos cuantos artículos "exóticos" que se vendían en Europa (tintes, vainilla, maderas preciosas, pieles y cueros) y la moneda de plata, que servía para saldar cuentas en el exterior y compensar una balanza mercantil deficitaria, y que

Cuadro C2. Indicadores del desempeño de la economía mexicana, 1877-1929

Año	Población	PIB		Importaciones		Exportaciones		Producción agrícola: Mercado interno		Producción agrícola: Exportación		Producción agrícola: Total		Manufacturas		Minería y metalurgia	
	T[a]	*T*[b]	*PC*[d]	*T*[c]	*PC*[e]	*T*[c]	*PC*[c]	*T*[b]	*PC*[d]	*T*[b]	*PC*[d]	*T*[b]	*PC*[d]	*T*[b]	*PC*[d]	*T*[b]	*PC*[d]
Valores absolutos																	
1860	8 213	315	39									85	10	68	8		
1877	9 170	456	47	21	2	30	3					114	12	75	8	26	3
1895	12 632	1 179	93	43	3	65	5	141	11	24	2	165	13	120	9	98	8
1907	14 222	1 735	118	110	8	132	9	190	13	47	3	236	17	206	14	213	15
1910	15 160	1 600	119	105	7	156	10			54	4			205	14	270	18
1921	14 335	1 936	135	290	20	254	18					347	24	201	14	n.d.	n.d.
1925	15 282	2 152	141	208	14	314	21					342	22	251	16	n.d.	n.d.
1929	16 290	2 217	136	194	12	256	16					309	19	292	18	n.d.	n.d.
Tasa media anual de variación (porcentaje)																	
1860-1877	0.7	2.2	1.1									1.7	1.1	0.6	–0.1		
1877-1895	1.8	5.4	3.9	4.1	2.2	4.4	2.5					2.1	0.3	2.6	0.8	7.7	5.8
1895-1907	1.0	3.3	2.0	8.1	7.1	6.1	5.0	2.5	1.5	5.8	4.7	3.0	2.0	4.6	3.6	6.7	5.6
1910-1921	–0.5	1.7	1.2	9.7	10.2	4.5	5.1							–0.2	0.3		
1910-1929	0.4	1.7	0.7	3.3	2.9	2.6	2.3							1.9	1.5		
1860-1929	1.0	2.9	1.8									1.9	0.9	2.1	1.1		
1877-1910	1.5	3.9	2.9	5.0	3.4	5.1	3.5							3.1	1.5	7.3	5.7
1877-1929	1.1	3.1	2.1	4.4	3.2	4.2	3.1					1.9	0.8	2.6	1.5		

Abreviaturas: T: total; PC: per cápita; n.d.: no disponible.

[a] miles; [b] millones de pesos de 1900; [c] millones de dólares; [d] pesos de 1900; [e] dólares.

Fuentes: El Colegio de México (1960 y s.f., *passim*); INEGI (1985, *passim*); Coatsworth (1985: 116-120); Kuntz Ficker (2007, apéndice A).

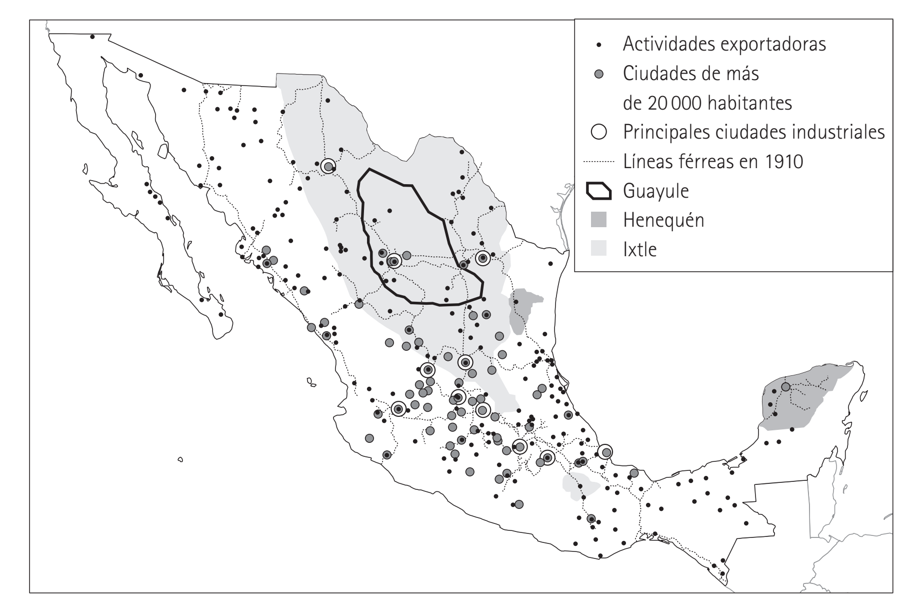
Notas: las cifras difieren según la fuente empleada, y el cambio de una fuente a otra (por ejemplo, entre 1910 y 1921) disminuye la consistencia de los resultados. Los datos sobre comercio exterior (importaciones y exportaciones) incluyen mercancías y metálico.

las potencias comerciales empleaban en su tráfico con Oriente. En 1870, 78% del valor exportado consistía en metálico. En cuanto a sus importaciones, eran las características de una sociedad tradicional que no utiliza el comercio como un instrumento para la inversión productiva, sino para satisfacer la demanda de bienes suntuarios de las clases acomodadas: textiles, abarrotes, papel y libros, cristal y loza, representaban 70% de su valor. Por otra parte, el comercio se hallaba fuertemente concentrado en unos cuantos países europeos: en 1856, Inglaterra, Francia y Alemania proporcionaban 75% de las importaciones mexicanas, e Inglaterra sola absorbía 77% de las exportaciones. La primera novedad fue una creciente participación de Estados Unidos, que en aquel año aportó sólo 14% de las importaciones y adquirió 16% de las ventas mexicanas en el exterior. Para 1872 su participación en las importaciones había subido a 26% y en las exportaciones a 36% del total, porcentaje que aumentó rápidamente a partir de entonces (Herrera, 1977: 84).

El sector exportador empezó a cambiar a fines de la década de 1870, en virtud de la recuperación en la minería y del despliegue de algunas exportaciones agrícolas (henequén). Mejoras en los puertos y en las conexiones marítimas extendieron el *boom* a las zonas costeras y a nuevos productos (hule, chicle y maderas en Veracruz, Campeche y Tabasco; café en Chiapas y Oaxaca), favorecidos por la elasticidad en la oferta de mano de obra que mantenía bajos los salarios. En los años noventa a las exportaciones de plata se sumaron las de oro, y cobraron brío las de cobre y plomo. La cercanía de la frontera con Estados Unidos y la consolidación de la gran propiedad en el norte favorecieron el auge ganadero, cuyos productos se destinaron básicamente a ese mercado. En las primeras décadas del siglo XX las actividades agrícolas de exportación se internaron en el territorio, con productos como el ixtle y el guayule, y prosiguieron su expansión en las franjas costeras: petróleo en Tampico y Veracruz, plátano de Tabasco, garbanzo en Sonora y jitomate en Sinaloa. Para los años veinte, el mapa exportador cubría prácticamente todo el país (véase el mapa C1).

El crecimiento en las ventas de muchos de los productos emergentes se tradujo en un desempeño extraordinario del sector exportador en su conjunto, al punto de convertirse durante unas décadas en el más dinámico de la economía y eje del modelo de crecimiento. El valor real de las exportaciones de mercancías aumentó de 5 millones de dólares en 1870 a 158 millones en 1911 y a 309 millones en 1925, el punto más alto en la era exportadora, para una tasa media de crecimiento de 7% anual. Aun cuando sus términos de intercambio declinaron, su poder adquisitivo en relación con las importaciones se multiplicó por siete entre 1870 y 1929. Además, las exportaciones se diversificaron considerablemente: el número de productos necesarios para rebasar 80% de su valor total aumentó de dos en 1870 (plata y productos ganaderos) a 23 en 1929. Incluso cuando las condiciones en el mercado inter-

Mapa C1. Modernización económica y desarrollo exportador



Fuentes: para las exportaciones, véase Kuntz Ficker (2009, capítulo 2); (allí se puede observar el desglose de las exportaciones por productos); para las ciudades industriales, Haber (1992) y Cerutti (1992, *passim*); para la urbanización, Kuntz y Speckman (2010), mapa 2.
Nota: la información corresponde a 1910, con excepción de las actividades exportadoras, en las que se abarca hasta los años veinte a fin de incluir el petróleo y las exportaciones tardías.
Elaborado en el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México.

nacional empeoraron durante los años veinte, en México el sector exportador seguía incorporando nuevos artículos y nuevas regiones productoras.

Las importaciones también crecieron (su valor aumentó 4.5% como promedio anual entre 1870 y 1925), y sobre todo modificaron su composición: los bienes de producción, que en 1870 representaban sólo 30% del total, llegaron a 70% a partir de 1900, convirtiéndose en el principal instrumento para la modernización económica y la industrialización. Las importaciones de maquinaria, el mejor *proxy* para la formación de capital en el México de estos años, se multiplicaron por 110 entre 1872 y 1929, al pasar de 268 000 dólares en 1872 a 29.5 millones en 1929, con una tasa de crecimiento de 8.6% como promedio anual.

Entre los factores que coadyuvaron a estas transformaciones se encuentran la adopción de una política comercial favorable a la industrialización a partir de los años noventa (mediante un arancel que protegía a las industrias de la competencia externa y liberalizaba la introducción de bienes de capital) y la depreciación de la plata respecto al oro. La devaluación ofrecía un "premio" a las actividades exportadoras en la medida en que pagaban sus costos en

moneda de plata mientras que obtenían oro por sus ventas externas; al mismo tiempo, favorecía a la industria al imponer una barrera adicional a las importaciones, cuyo costo se encarecía en proporción a la devaluación. Los efectos de la depreciación real del tipo de cambio cesaron cuando México adoptó un patrón de cambio oro mediante la reforma monetaria de 1905. Un tercer factor que no debe soslayarse fue la creciente presencia de Estados Unidos, que se convertiría en el principal socio comercial de México debido a la cercanía geográfica (potenciada por los ferrocarriles), a la complementariedad económica y al hecho de que ese país era el origen de la mayor parte de las inversiones extranjeras en México. A partir de 1910, ese vínculo se intensificó como resultado de la Revolución mexicana y la primera Guerra Mundial.

La historiografía ha perdido muchas veces de vista la conexión entre el auge de las exportaciones y los procesos de modernización económica y de industrialización que tuvieron lugar en este periodo, que queda al descubierto en la medida en que buena parte de los recursos empleados en la importación de bienes de producción se originaron en el primer sector productor de excedentes y el único generador de divisas, el sector exportador. Pese a que una porción de la riqueza generada en él salía del país en la forma de utilidades sobre el capital extranjero, se estima que una parte muy significativa —para las dimensiones de la economía mexicana— permanecía en México (79% en 1910; 66% en 1926), donde se reinvertía o se utilizaba para el pago de salarios e impuestos y la compra de insumos. Además de estas derramas y eslabonamientos, las exportaciones poseían externalidades positivas sobre otras actividades productivas (como la provisión de energía eléctrica, agua potable, infraestructura de transporte, obras portuarias) y efectos multiplicadores mediante la dinamización del comercio y la inversión en las localidades involucradas. Así, como explica Haber en el capítulo 9 de esta obra, la industrialización fue un proceso endógeno que se verificó en el seno del modelo de crecimiento exportador.

A diferencia del sector exportador, dominado por el capital extranjero, el desarrollo de la industria estuvo por lo general a cargo de empresarios nacionales, no necesariamente nativos, que hicieron sus fortunas en el comercio y la agricultura o incursionaron en actividades manufactureras desde décadas atrás. El impulso industrializador partió de una pequeña base establecida en el periodo precedente, pero cobró brío a principios de la década de 1890, alimentado por los ferrocarriles, el proteccionismo arancelario, la devaluación de la plata y el crecimiento del mercado. Se establecieron nuevas fábricas de cigarros, cerveza, papel, jabón y sobre todo de textiles de algodón, al tiempo que se modernizaron y ampliaron las ya existentes. En un segundo momento se fundaron plantas productoras de cemento, vidrio y lo que sería la mayor empresa productora de hierro y acero de Latinoamérica: la Compañía Afinadora y Fundidora de Monterrey. Además de satisfacer la nueva

demanda, la industria avanzó en la sustitución de importaciones, que se encontraba muy adelantada en algunas ramas hacia el final del periodo. El producto industrial creció a una tasa de 3% anual entre 1877 y 1910 (4.6% entre 1895 y 1910), lo que hizo aumentar su participación en el PIB a 9% en 1895 y a 13% en 1929 (véanse los cuadros C2 y C5).

En particular, el crecimiento de la industria textil fue sobresaliente: entre 1877 y 1910 el número de fábricas pasó de 86 a 145 al tiempo que su tamaño crecía (el número de trabajadores por fábrica pasó de 126 a 222), como también lo hacía la productividad (la producción de manta aumentó de 140 a 708 piezas por huso en el mismo lapso). Tanto en ésta como en otras ramas, el crecimiento de la industria fue acompañado por una mayor concentración geográfica, de manera que unas cuantas ciudades experimentaron el mayor florecimiento industrial: Puebla, Veracruz, Guadalajara, el Distrito Federal, Chihuahua, Torreón y, con particular brío, Monterrey. Como ha mostrado Mario Cerutti (1992), la región norteña comprendida entre estas tres poblaciones fue el principal semillero de energía empresarial del país. Sus protagonistas incursionaron en el comercio, la agricultura, la ganadería, el crédito, la minería, la metalurgia y la industria. De hecho, algunos de los grupos empresariales más connotados del presente, como los Milmo, Garza, Sada, Zambrano, encuentran su origen en este primer impulso industrializador.

No obstante, como observa Stephen Haber (1992), la industria mexicana adolecía de deficiencias notables. Durante todo el periodo estuvo marcada por altas barreras de acceso y una considerable subutilización del equipo instalado, lo que, aunado a la baja productividad del trabajo, resultaba en altos costos unitarios de producción y minaba su competitividad. Del lado de la demanda había también constreñimientos importantes. Aunque la población y el sector incorporado a la economía monetaria crecieron, miles de personas permanecieron atadas a sus comunidades o a las haciendas como peones acasillados, y en ambas condiciones participaban muy escasamente en el mercado. En el sur del país, masas de trabajadores fueron incorporadas a las plantaciones de café y henequén bajo relaciones laborales que combinaban algún grado de coerción extraeconómica con remuneraciones salariales bajas, aunque generalmente superiores a las de su ocupación anterior. En muchas actividades agroganaderas se extendió el pago de salarios, aunque no es posible estimar la cantidad de trabajadores que intervinieron en ellas. Sólo tenemos cifras del grupo que participaba en el sector moderno de la economía (ferrocarriles, industria, minería y metalurgia): de un número insignificante, rebasó los 800 000 trabajadores en 1910, lo cual (suponiendo que cada trabajador se mantenía a sí mismo y a tres dependientes) colocaba a 21% de la población (3.2 millones en 1910) en calidad de consumidores. A ellos habría que sumar las clases medias formadas por rancheros y pequeños y medianos propietarios de tierras, así como a los grupos urbanos ocupados en

los servicios, el transporte, el comercio y las actividades artesanales, que aumentaron en número y en capacidad de consumo. La población urbana, 30% del total en 1910 —parte de ella ya contabilizada en el sector moderno de la economía— representaba 4.5 millones de personas presumiblemente ligadas, directa o indirectamente, al mercado.

En fin, si bien la fuerza de trabajo asalariada creció en forma considerable, sus percepciones no siempre mejoraron con el tiempo. Aunque los datos son frágiles, el cuadro C3 muestra las tendencias básicas en la evolución de los salarios.

Cuadro C3. Evolución de los salarios reales, 1885-1911
(salario mínimo diario en pesos de 1900)

	1885	*1890*	*1900*	*1905*	*1911*
Por actividades					
Agricultura	0.27	0.30	0.32	0.32	0.27
Industria	0.34	0.37	0.40	0.33	0.36
Minería	0.31	0.37	0.46	0.52	0.72
Por regiones					
Norte	0.30	0.36	0.35	0.38	
Golfo	0.46	0.40	0.49	0.60	
Centro-Sur	0.26	0.28	0.31	0.30	
Sudpacífico	0.26	0.34	0.29	0.24	
Promedio nacional	0.29	0.32	0.34	0.35	0.30

Fuente: elaborado a partir de El Colegio de México (s.f.: 147-151).

Los salarios mínimos reales aumentaron entre 1885 y 1900, pero tuvieron un comportamiento más irregular en la última década, con excepción del sector minero y las zonas del norte y el golfo, en los que siguieron subiendo. En contraste, los salarios agrícolas se elevaron para luego retroceder al bajísimo nivel del punto de partida, como en el centro-sur y en la región sudpacífica, única en la que el salario real cayó respecto al nivel inicial. Ello permite comprender mejor las características del mercado que se formó: de dimensiones modestas debido a la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, pero también concentrado en ciertas regiones y actividades y probablemente en las grandes ciudades.

Un aspecto insuficientemente estudiado en el caso de México es el del capital humano, es decir, la inversión encauzada mediante la educación de la población y la capacitación de la fuerza laboral. Como han mostrado investigaciones acerca de otros países (como las recopiladas en Núñez y Tortella, 1993), la capacitación laboral tiene resultados directos sobre la productividad del trabajo, pero también cualquier otro tipo de educación (incluyendo la informal)

posee efectos y externalidades positivas que favorecen el crecimiento económico, por ejemplo al estimular la movilidad geográfica y ocupacional de la población. Sin ser espectaculares, los avances realizados en este ámbito son perceptibles desde el Porfiriato. Aunque el fomento a la educación era en principio responsabilidad de los estados, el presupuesto federal destinado a este rubro creció de cero a 2.3 millones de pesos entre 1870 y 1907. Aún más, en el Distrito Federal y los territorios federales el gasto en educación aumentó de menos de 500 000 pesos en el primero de esos años a 6.3 millones en el último. En el ámbito nacional, el número de estudiantes por cada 1 000 habitantes aumentó más del doble: de 23 a 59 entre 1878 y 1910, y el porcentaje de población alfabeta de más de 12 años pasó de 17 a 29% entre 1895 y 1910, aunque en medio de agudos contrastes regionales: mientras que en el D.F. alcanzó casi a la mitad de la población (49%) y en estados prósperos, como Coahuila y Nuevo León, a una tercera parte de ella, en entidades pobres como Oaxaca y Chiapas no rebasó 13% del total (Guerra, 1988, I: 410-411; *Estadísticas*, 1956, *passim*).

1.3.3. *La agricultura: atraso y modernización*

La historiografía está lejos aún de reconstruir el desarrollo de este ámbito fundamental de la actividad económica, que a lo largo de todo el periodo siguió ocupando a la mayoría de la población y en la que se observan las mayores continuidades. La poca información disponible indica una severa subutilización de los recursos al inicio del periodo: en 1862, sólo 13.2% de la superficie del país se encontraba en cultivo; una tercera parte de ésta se empleaba en la producción de maíz y una cuarta parte en frijol y cereales como trigo y cebada. En las siguientes décadas, la política de deslindes contribuyó poderosamente a ampliar la frontera agrícola, aun cuando el aprovechamiento óptimo de los recursos incorporados por este medio encontró como límite la concentración —y la presumible subutilización— de la propiedad. Aun con la reserva con que deben tomarse las cifras, en el cuadro C4 se presenta la evolución de algunos de los principales cultivos a lo largo del periodo de estudio, de los que Marino y Zuleta se ocupan con mayor detalle en el capítulo 10 de este volumen.

El cuadro toma como base el tonelaje producido en 1877 y ofrece números índice para distintos años entre 1852 y 1929. Las cifras de 1852 provienen de una vaga estimación, y las de 1877 sobrestiman gruesamente la producción, sobre todo de granos básicos. Aún así, en términos generales es posible observar una tendencia ascendente en la producción de casi todos los artículos, más clara entre 1892 y 1907, seguida por un declive que a veces se percibe en 1910 y a veces hasta 1918, afectando a la mayor parte de los productos en la década de 1920. Por otra parte, los artículos de consumo básico, como el maíz y el frijol, que se cultivaban en todas las unidades agrícolas del país y frecuente-

Cuadro C4. Evolución de la producción agrícola, productos seleccionados, 1852-1929

	Toneladas	*Números índice (1877 = 100)*						
	1877	*1852*	*1877*	*1892*	*1907*	*1910*	*1918*	*1928-1929*
Maíz	2 730 622	26	100	51	78	n.d.	71	55
Frijol	210 068	n.d.	100	39	76	n.d.	63	45
Cebada	232 334	n.d.	100	45	62	n.d.	166	23
Trigo	338 683	30	100	62	86	n.d.	84	91
Caña de azúcar	629 757	5	100	151	303	398	202	603
Algodón	25 177	n.d.	100	50	134	173	315	232
Henequén	11 383	n.d.	100	535	984	1 132	1 389	967
Café	8 161	n.d.	100	235	359	343	583	470
Tabaco	7 504	100	100	95	233	243	169	172
Garbanzo	11 475	n.d.	100	108	338	319	n.d.	432[1]

n.d.: no disponible.
[1] Sólo incluye exportaciones.
Fuentes: Loza (1984: 10-11); El Colegio de México (1960: 65-81); Department of Overseas Trade (1920-1921, 1931, 1933, *passim*).

mente se consumían en ellas sin pasar por el mercado, crecieron menos que los artículos de la agricultura comercial, ya fuera para el mercado interno, como el trigo, la caña de azúcar y el algodón, o para la exportación, como el henequén y el café. Varios factores explican este fenómeno. En primer lugar, una creciente diversificación productiva, que entrañaba también una mayor especialización y un mejor uso de los recursos disponibles, pero que en ocasiones implicaba el desplazamiento de los productos menos valiosos (como el maíz) por otros con mayor valor. Se trataba de una opción acertada desde el punto de vista económico, que daba un uso más productivo a la fuerza de trabajo y aumentaba la rentabilidad de la explotación agrícola, pero que podía afectar la oferta de productos básicos y en ciertas coyunturas creaba crisis de escasez que debían paliarse con importaciones. En segundo lugar, el contraste se explica por el hecho de que la producción de bienes básicos se encontraba estrechamente vinculada a la agricultura de subsistencia y a las formas más tradicionales de explotación de la tierra, razón por la cual prevalecieron métodos muy rudimentarios de cultivo. En cambio, la agricultura comercial adoptó una serie de innovaciones, desde la experimentación de nuevos cultivos y la selección de semillas, hasta una organización más eficiente del trabajo. En algunos casos se introdujeron sistemas de riego, como sucedió en La Laguna y más tardíamente en las zonas productoras de garbanzo y jitomate en Sonora y Sinaloa, y en otros se incorporó maquinaria para el procesamiento de productos como henequén, azúcar, café, algodón, caucho y guayule.

Como mencionamos, el contraste más evidente se observa entre la agricultura de productos comerciales y la de artículos básicos: la producción nacional de maíz creció a una tasa media de apenas 2% por año entre 1852 y 1907, mientras que la de azúcar lo hizo a 8% como promedio anual en ese

mismo lapso, y la de algodón a 6% anual entre 1892 y 1929. Ello sucedió en medio de agudas disparidades regionales. Los estados que siguieron atados a los cultivos tradicionales (como Zacatecas y Guerrero) experimentaron un menor crecimiento agrícola que los que transitaron hacia la especialización en artículos comerciales (como Veracruz, Morelos y Yucatán).

El mayor problema del sector agrícola no fue, como algunos han sostenido, el desplazamiento de la producción de maíz (que por sí sólo representaba 46% del volumen de producción agrícola en 1892), sino la lentitud con que se produjo el tránsito hacia la agricultura comercial y el hecho de que la de subsistencia no haya adoptado mejoras que incrementaran su productividad. Como resultado de ello, y aunque hubo un desarrollo notable en la producción agrícola de exportación (su valor creció 6% anual entre 1895 y 1907), la producción agrícola total, frenada en su crecimiento por la de subsistencia (que representaba 80% del total), apenas creció a una tasa de 3% anual en el mismo periodo (véase el cuadro C2, atrás).

1.3.4. *Crédito y finanzas*

En los primeros lustros del periodo de estudio, la hacienda pública siguió padeciendo los problemas ya endémicos de una escasa recaudación interna, una severa dependencia de los derechos aduanales y un déficit permanente, exacerbado durante la guerra civil y la de intervención. Seguía viva la tensión entre los gobiernos federal y estatales dentro de una lógica confederal, a tal punto que se mantuvo a grandes rasgos la distribución de las fuentes de ingreso que había prevalecido en los regímenes federales de la primera mitad del siglo. Las estimaciones presupuestarias para 1861 hablaban de ingresos por 9.9 millones de pesos y egresos por 15.5 millones, lo que arrojaba un déficit de 5.6 millones de pesos. En ese año se calculaba el monto de la deuda externa en 62.2 millones de pesos, además de 92.8 millones por concepto de deuda interior. La gravedad de la situación llevó a suspender el pago de la deuda externa en julio de 1861, con las consabidas consecuencias de intervención militar y establecimiento del Imperio, que fue desconocido por el gobierno liberal. El enfrentamiento entre los dos gobiernos abarcó el terreno fiscal y empujó a ambos a imponer préstamos forzosos, y por supuesto, a dedicar casi toda la recaudación a atender las necesidades de la guerra entre 1862 y 1867, año en que se restableció el sistema republicano bajo la bandera liberal.

El triunfo de la república no significó un alivio inmediato para las finanzas públicas, pero sí el inicio de un cambio del sistema fiscal en un doble sentido: por un lado, el desarrollo de fuentes internas de ingreso que reducirían la dependencia respecto a los derechos aduanales, y por el otro, una centralización que contribuiría al fortalecimiento político y administrativo

del gobierno federal. La clave de la transición hacendaria fue el derecho del timbre, originalmente ideado por Matías Romero, que se imponía a los contratos y operaciones de compra-venta y cuyo alcance se amplió progresivamente hasta convertirse en un derecho de consumo. Su contribución a los ingresos federales pasó de 13% en 1870 a 40% en 1900, aunque disminuyó a 29% en 1910. Si bien el comercio exterior siguió siendo la principal fuente de ingresos, su participación se redujo de 64% en 1870 a 44% en 1910. Al mismo tiempo, la reactivación económica contribuyó a incrementar la recaudación, que pasó de 15.8 millones de pesos en 1870 a 43 millones en 1890 y a 111 millones en 1910. La transición fiscal se completó con la eliminación de las alcabalas en 1896, que por su parte requirió la progresiva restructuración de las finanzas estatales para hacerlas descansar en impuestos directos, particularmente sobre la propiedad. Aun cuando la transición fiscal favoreció a la federación en detrimento de los estados, éstos se vieron beneficiados por la bonanza general de la economía y a veces por el auge de las exportaciones. En conjunto, los ingresos de los estados aumentaron más de tres veces, al pasar de 8 a 28 millones de pesos entre 1881 y 1908, aunque lo hicieron en un marco de gran disparidad. Por ejemplo, mientras que los ingresos de Zacatecas no llegaron a duplicarse entre 1879 y 1909, los de Yucatán se multiplicaron por más de ocho en el mismo lapso. Y no obstante la persistente desigualdad en este rubro, para finales del siglo las finanzas públicas de prácticamente todos los estados se habían equilibrado, emulando el logro de la hacienda federal.

Por otra parte, el gasto público creció a una tasa media de 6.2% anual entre 1867 y 1910, tres veces por encima del crecimiento de la población. En los lustros iniciales, los egresos se concentraron en mantener a flote el aparato estatal, pero a partir de la década de 1880 comenzó un programa de promoción económica que en su momento culminante (1890) absorbió 37% de los egresos, al tiempo que crecía un modesto gasto social, que llegó a representar 8% del total (en 1910). Todo ello se produjo en el marco de una visión liberal que aspiraba al equilibrio de las finanzas públicas, lo que se logró a partir de mediados de los años noventa. Para cuando reapareció el déficit en 1908, las reservas federales alcanzaban 50 millones de pesos, de manera que aquél no se tradujo en deuda y se absorbió fácilmente con el excedente acumulado.

La nueva orientación del gasto representaba una mejoría neta respecto a la trayectoria anterior, mas no significaba brindar una atención uniforme a todos los ámbitos ni a todos los estados por igual, lo que a la postre contribuyó a agudizar los contrastes preexistentes en los niveles de desarrollo. Así, por ejemplo, se realizaron obras portuarias de importancia en Veracruz y Tampico, pero mínimas en los puertos del Pacífico sur; mientras que los ferrocarriles abundaron en el centro y norte del país, escasearon o se comple-

taron en forma tardía en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, de por sí marginados por otras razones del proceso de desarrollo. Además, a partir de mediados de los años noventa la política de gasto se volvió más restrictiva, por lo que el superávit se sostuvo a costa de disminuir la oferta de bienes públicos. Como muestra Carmagnani en el capítulo 7 de este volumen, la combinación de un sistema fiscal regresivo con un gasto público concentrado y cada vez más restrictivo, generó una creciente inequidad en la política presupuestal, que se resintió en los últimos años del régimen porfirista.

El saneamiento de las finanzas públicas se completó con la recuperación del crédito externo, luego de medio siglo de insolvencia y marginación de la comunidad financiera internacional. Tras la restauración de la república, el gobierno liberal repudió las deudas contratadas por el Imperio y reconoció las propias, incluidas las del periodo anterior, pero postergó su pago hasta obtener condiciones más favorables, lo que mantuvo cerrado el crédito externo hasta la década de 1880. El proceso de renegociación comenzó en 1883 y terminó en 1888, cuando México obtuvo un préstamo que marcó el reingreso pleno del país a los mercados financieros europeos. A partir de entonces, el gobierno utilizó moderadamente el endeudamiento externo como un complemento de sus recursos, empleándolo para el pago de acreedores internos y para promover la modernización económica. El valor nominal de la deuda creció de 142 millones de pesos en 1867 a 437 millones en 1910, pero su tamaño respecto a las exportaciones disminuyó de 592% a 150% a lo largo del mismo periodo.

Las finanzas privadas tuvieron un desenvolvimiento menos promisorio. Como Carlos Marichal (1997) ha explicado, México exhibió un serio rezago en la creación de un mercado de capitales e instituciones financieras modernas respecto a la mayoría de las economías latinoamericanas. Como consecuencia de ello, prevalecían fuentes informales de crédito ligadas a redes familiares o empresariales, mercados segmentados con tasas de interés muy variables, y un panorama general de escasez para los préstamos de mediano y largo plazos que requería la inversión productiva. Aunque el mercado de dinero se fue ampliando y especializando gradualmente, la aparición de instituciones bancarias fue tardía y lenta: el primer banco (de Londres y México) se fundó en 1864; once años después abrió sus puertas un banco de carácter estatal, en Chihuahua, y 17 años después del primero, el segundo banco nacional. La expansión del sistema bancario se produjo en dos oleadas entre 1875 y 1907: en los primeros diez años (de 1875 a 1884) se fundaron ocho bancos, y entre 1888 y 1907, 33 bancos más.

Los estudios de Ludlow y Marichal (1986) muestran que la columna del sistema bancario fue Banamex, un banco privado de capital predominantemente extranjero que actuó como intermediario del gobierno en la reorganización de la deuda externa y como prestamista de corto plazo del propio gobierno. Los bancos nacionales establecieron sucursales en los estados, y

con ellas aparecieron bancos locales, cuyo número se vio limitado por las restricciones impuestas por la ley bancaria de 1897. Aunque esta ley contempló el establecimiento de bancos especializados en el crédito de mediano y largo plazos, en los hechos muy pocos se fundaron, y los bancos de emisión, autorizados sólo para proveer créditos de corto plazo, cumplieron imperfectamente esa función ampliando los plazos de los préstamos mediante prórrogas y refrendos. Ello los llevó a inmovilizar su cartera de créditos, lo cual tuvo serias consecuencias durante la crisis económica de 1907. Aun con sus limitaciones, el sistema bancario contribuyó a unificar el mercado financiero y a reducir las tasas de interés a entre 6 y 8% anual, y aunque estuvo lejos de crear una oferta suficiente de crédito, mejoró notablemente las condiciones respecto a la situación anterior. Según los cálculos de Randall, el crédito real per cápita casi se multiplicó por 10, al aumentar de .35 pesos (de 1900) en 1882 a 31 pesos en 1910. No obstante, Maurer y Haber (2007) sostienen que el control del sistema por una pequeña élite y la práctica del autopréstamo limitaban el acceso al crédito y el crecimiento económico, propiciando una estructura industrial más concentrada y menos competitiva. A falta de organismos formales, las empresas industriales o la agricultura comercial satisfacían medianamente sus necesidades de crédito en círculos informales, en tanto las actividades de exportación complementaban estas fuentes internas con el recurso al crédito externo. En medio de este panorama general de escasez, el sector más afectado era también el más numeroso en la economía mexicana, es decir, el de los productores agrícolas orientados al mercado interno, para los cuales existían muy pocas opciones de financiamiento y tasas de interés elevadas. Como ha explicado Riguzzi (2002), la aguda escasez de crédito —sobre todo en el ámbito rural— representó un constreñimiento crucial para el desarrollo de la economía mexicana.

2. Continuidades, perturbaciones y rupturas: 1900-1929

2.1. *Una transición incompleta: ¿causas económicas de la Revolución?*

La transición que se produjo en los últimos lustros del siglo XIX tuvo lugar en el marco de una economía pobre y atrasada, que no superó esos rasgos aun si hubo cierta convergencia con otros países y pese a que los logros alcanzados contrastaban muy favorablemente con la trayectoria previa de la propia economía mexicana. Además, si en algunos ámbitos se experimentaron rupturas importantes, en otros prevaleció la dependencia de la trayectoria: gran concentración de la propiedad y del ingreso, amplias franjas de economía de

subsistencia, una aguda escasez de capitales, así como profundas disparidades regionales en términos demográficos, económicos, sociales y culturales. La propia transición no fue uniforme, y el gobierno, de conformidad con el horizonte liberal, omitió aplicar medidas redistributivas, entre individuos y entre regiones, que matizaran las diferencias provocadas por la dotación de recursos o las condiciones preexistentes. Además, aunque el Estado apareció como el agente más importante de la modernización económica, no pudo o no quiso llevar su propio programa liberal hasta las últimas consecuencias. Por ejemplo, las políticas de privatización e individualización de la propiedad raíz, supuestamente encaminadas a crear la pequeña propiedad, fracasaron doblemente en su propósito: por un lado, no evitaron que la propiedad se concentrara; por el otro, no hicieron desaparecer la comunidad indígena tradicional. El resultado fue que la transición en el campo fue incompleta y distorsionada, y permaneció como fuente de tensiones y raíz de una inequidad imposible de superar.

A las tensiones propias de toda transición, en México se sumó el problema de la vulnerabilidad externa, característica del crecimiento hacia fuera. En 1907, una crisis económica originada en Estados Unidos se transmitió a la economía mexicana por medio de su sector externo y afectó gravemente a la minería norteña (sobre todo del cobre), provocando el cierre de empresas y el despido de miles de trabajadores. La crisis se transmitió a la agricultura y a la industria, al consumo, al sistema bancario y a las finanzas públicas. Además, coincidió con fenómenos climáticos que produjeron escasez de alimentos en distintas partes del país, lo cual obligó al gobierno a importar maíz para distribuirlo entre las clases pobres. La crisis generó desazón entre varios sectores de la población: por un lado, la fuerza de trabajo móvil del norte, que no encontró refugio en los restos de la economía tradicional, erosionada por la modernización y empobrecida por la pérdida de cosechas; por el otro, propietarios rurales y otros empresarios medios endeudados e insolventes; comerciantes, empleados y clases medias ascendentes. El que la economía empezara a recuperarse dos años más tarde impide hablar de la crisis como una "causa" de la Revolución, aunque no se puede descartar un impacto indirecto por el descontento generado en algunos sectores de la población.

2.2. *El cambio institucional del Porfiriato tardío a la Revolución*

El marco institucional de la economía mexicana empezó a modificarse en el sentido de una mayor intervención estatal y hasta de un mayor nacionalismo en la última década del Porfiriato, lo cual tiende un puente de continuidad con el régimen que lo siguió. Una explicación plausible es que, en la estrategia

de desarrollo del grupo gobernante, la fase de apertura y atracción de recursos externos indispensables para impulsar el crecimiento había quedado atrás, y lo oportuno era transitar a un estadio de mayor control sobre el origen y la operación de las empresas extranjeras, e incluso de una intervención directa cuando se juzgara imprescindible. Aunque en un lugar secundario, también se empezó a vislumbrar la necesidad de aligerar las tensiones sociales mediante ciertas medidas que, en el mediano plazo, producirían una lenta redistribución del ingreso a favor del sector más pobre de la población. Después de todo, la insuficiente atención prestada a estos aspectos restaba viabilidad al modelo de crecimiento e intensificaba los contrastes que generaba el proceso de modernización. Veamos algunas dimensiones de esta transición.

La crisis de 1907 reveló la existencia de una pesada cartera vencida en los bancos de emisión que limitó severamente su disponibilidad de fondos. En este contexto, en 1908 el gobierno reformó la ley bancaria con el propósito de ampliar los alcances del crédito, creó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, con el fin de otorgar créditos a los productores agrícolas y refinanciar sus deudas, y dispuso de 25 millones de dólares en bonos para respaldar su plan de salvamento. A decir de Abdiel Oñate (1991), la Caja de Préstamos abrió el camino que habría de seguir el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado en 1926 como un banco de préstamos para el fomento de la modernización agrícola.

De diversas maneras se reforzó la presencia regulatoria del Estado en los últimos años del Porfiriato. La ley minera de 1909 volvió a la definición de "dominio directo de la nación" para referirse a los criaderos y depósitos de minerales (excluyendo los combustibles, que se consideraban propiedad del dueño del suelo), y reintrodujo el mecanismo del denuncio como forma para adquirir propiedades mineras, aunque, a fin de ofrecer garantías a la propiedad existente, restringió el uso de ese mecanismo a los "terrenos libres"; además, al igual que en la ley de 1892, la propiedad caducaba solamente por la falta de pago del impuesto establecido. Para valorar el alcance de estas modificaciones, baste decir que el concepto de "dominio directo" fue retomado literalmente en el artículo 27 de la Constitución de 1917, aunque en él se extendió su aplicación a los combustibles y otras sustancias y se volvió a la condición de mantener una explotación regular para conservar las concesiones. La ley minera de 1926 fue aún más restrictiva: demandaba altos depósitos de garantía para otorgar concesiones de exploración y pruebas de existencia de mineral para otorgar las de explotación, las cuales debían renovarse cada 30 años, y además limitaba la proporción de empleados extranjeros a 10% de la planta laboral.

Por otra parte, entre 1903 y 1907 el gobierno se aventuró por primera vez a participar directamente en la actividad económica, mediante la llamada "mexicanización" de los ferrocarriles. Esta consistió en la adquisición de una

parte mayoritaria de las acciones de algunas de las principales compañías, que sumaban dos tercios de la red nacional, para formar la corporación Ferrocarriles Nacionales de México. La fusión permitió eliminar la duplicación de líneas, reducir los costos de operación y sanear las finanzas de la nueva empresa. A diferencia de posteriores intervenciones del gobierno, ésta se realizó dentro de los parámetros de un orden liberal: por la vía del mercado accionario, y no de la confiscación o la expropiación. Lo que es más, en ese momento el gobierno respetó la autonomía operativa y de gestión de la empresa, asumiendo sólo la participación que le correspondía en el Consejo de Administración.

En fin, en la última década del Porfiriato se dictaron otras disposiciones que frenaban o revertían parcialmente la "liberalización regresiva" de las últimas décadas del siglo anterior. En particular, cabe destacar el decreto de 1902 que suspendió las actividades de las compañías deslindadoras y desautorizó el denuncio de terrenos que se encontraran ocupados, ofreciendo en cambio la entrega de títulos a quienes hubieran estado en posesión pacífica de aquéllos por 30 años o más, lo cual significaba admitir que la propiedad podía tener origen en la posesión. En 1909 se consolidó esta nueva orientación política con la expedición de una ley en la que el plazo exigido para legitimar la posesión se reducía a 10 años, y se explicitaba el propósito de "proteger a la clase indígena y evitar que sea víctima de los grandes propietarios". Estas medidas prefiguraban, aunque de manera tibia y tardía, algunas que se dictarían en el curso de la Revolución.

2.3. *El impacto económico de la Revolución*

Contra lo que a veces se piensa, el estallido de la Revolución en noviembre de 1910 no provocó un colapso generalizado de la economía mexicana ni de las finanzas públicas. La actividad económica, que desde 1909 había empezado a recuperarse de la crisis, para este momento había reanudado su crecimiento, y prosiguió con relativa normalidad hasta 1912, como lo sugiere la información disponible acerca de la producción industrial, el comercio exterior, los depósitos bancarios y los ingresos públicos. Durante el régimen de Francisco I. Madero se produjeron numerosas huelgas y una creciente presión sobre las finanzas gubernamentales (debido a la necesidad de dedicar mayores recursos a la pacificación del país), que lo obligó a elevar algunos impuestos. Adicionalmente, el tráfico ferroviario padeció los asaltos y ataques de algunas fuerzas rebeldes, y en Morelos, la producción azucarera empezó a sentir los efectos de la actividad de los zapatistas. Sin embargo, estos hechos ejercieron aún un efecto poco perceptible sobre los indicadores macroeconómicos.

El impacto sobre los distintos sectores económicos fue desigual, y se concentró entre mediados de 1913 y 1916, cuando la guerra civil tuvo su mayor alcance geográfico y demográfico. Aún entonces, prácticamente no tocó el sur del país ni la península de Baja California, y en muchos estados del centro tuvo una incidencia transitoria y menor. En el nivel macroeconómico, los ámbitos más afectados fueron los sistemas monetario y ferroviario, lo que tuvo un efecto dramático en el mercado interno, los precios y la circulación de bienes. La industria padeció más que las exportaciones, la agricultura de subsistencia más que la comercial, y en términos generales, el campo sufrió más que la ciudad. No obstante, en la medida en que el aparato productivo no fue destruido, tras la contienda armada las actividades económicas empezaron a recuperar —a un ritmo desigual— su nivel anterior. Menos inmediato, aunque más duradero, fue el impacto de los cambios institucionales impuestos por el nuevo régimen, cristalizados en la Constitución de 1917.

2.3.1. *Los efectos directos*

El estado de guerra civil generalizada entre 1913 y 1916 empujó a las facciones contendientes a hacer grandes emisiones de dinero sin respaldo metálico para financiarse, lo que, aunado a la fuga de capitales y al retiro de las monedas en circulación, provocó el colapso del sistema monetario. La cotización del peso cayó de 49.5 centavos de dólar en febrero de 1913, a 7 centavos en julio de 1915. La proliferación de dinero fiduciario de escaso valor y vigencia geográficamente limitada produjo, además, una escalada inflacionaria. El precio de los alimentos en la ciudad de México se multiplicó por 15 entre mediados de 1914 y mediados de 1915, y fenómenos similares ocurrieron en otras partes del país, con la consecuente caída en los salarios reales y en la capacidad de compra de la población. Al mismo tiempo, el uso militar de los ferrocarriles y la destrucción estratégica de instalaciones y equipo ferroviario ocasionaron la dislocación del sistema de transportes. La convergencia de ambos fenómenos tuvo como resultado la desarticulación del mercado nacional e impuso serias dificultades para la circulación de bienes en el interior del país. Ello explica las características del impacto que la Revolución tuvo sobre la economía: mayor en las actividades que dependían del abasto y de los mercados internos; menor en aquéllas que desembocaban directamente en el mercado exterior. Por ejemplo, las industrias productoras de bienes de consumo, que padecían menos las dificultades de distribución a larga distancia debido a que abastecían mercados regionales, fueron menos golpeados que las fabricantes de bienes intermedios, que surtían al mercado nacional y padecieron en mayor medida por la falta de medios de transporte. Así, de acuerdo con Haber

(1992), la producción de cemento, vidrio, hierro y acero cayó mucho más que la de productos alimenticios y textiles.

El sector exportador fue el menos afectado por la guerra, debido en parte al emplazamiento geográfico de muchas actividades exportadoras en la periferia del territorio (henequén, petróleo, cobre, café), y en parte a la parcial coincidencia temporal entre la Revolución y la primera Guerra Mundial (agosto de 1914 a noviembre de 1918), pues esta última intensificó la demanda internacional de productos estratégicos (petróleo, fibras, minerales) durante los años de mayor violencia revolucionaria y el inicio del nuevo régimen. Los altos precios que esos productos alcanzaron en el mercado externo elevaron extraordinariamente las utilidades de las actividades de exportación, y en algunos casos contrarrestaron los descensos en la producción (como en la minería). Incluso en algunos escenarios de la guerra civil, la demanda externa constituyó un poderoso incentivo para la continuidad de la producción, aunque también fomentó la expoliación de recursos, esta última causante de aumentos espectaculares en las exportaciones de ixtle, pieles y ganado. El valor real de las exportaciones de mercancías cayó de 138 millones de dólares en 1910 a 108 millones en 1914, pero luego experimentó un ascenso continuo hasta alcanzar 219 millones de dólares en 1922 (Kuntz Ficker, 2007: 80). La gran novedad de la década de 1910 fue el primer *boom* de las exportaciones de petróleo en la historia nacional. Aunque la exploración comenzó desde fines del siglo XIX, fue a partir de 1911 que se produjo la mayor oleada de inversiones en la actividad, en un escenario dominado por grandes consorcios extranjeros que controlaban 95% de la producción. El auge productivo arrancó en 1914, en plena guerra civil, y para 1919 México se convirtió en el segundo productor mundial. La producción pasó de 17 millones de barriles en 1912 a 87 millones en 1919 y a 193 millones en 1921, aunque empezó a declinar a partir del siguiente año.

La agricultura padeció también en forma desigual los efectos de la contienda armada. Muchas haciendas fueron abandonadas por sus dueños, que huyeron del país, o por sus trabajadores, que se sumaron a la "bola", lo que provocó la suspensión de los cultivos. Otras fueron temporalmente confiscadas por los revolucionarios, aunque esto no necesariamente implicó el cese de la producción. En general, la producción de básicos destinados al mercado interno (maíz, frijol) padeció mucho más que la de bienes orientados a la exportación (henequén, café). El movimiento zapatista prácticamente arrasó con la producción azucarera de Morelos. Finalmente, como destaca Alan Knight (1996), fenómenos climáticos afectaron las cosechas, y la falta de transporte obstaculizó la distribución, lo que generó episodios de aguda escasez y carestía de productos de primera necesidad.

A los efectos más visibles de la guerra deben sumarse los provocados por la movilización de grandes contingentes de personas en los distintos ejérci-

tos, por las huelgas y paros de trabajadores, por las epidemias y por la emigración a Estados Unidos, que en conjunto debieron crear graves dificultades a la actividad productiva. Además, las facciones en pugna imponían contribuciones de guerra, ocupaban temporalmente fábricas y minas, incautaban la producción y especulaban con los productos básicos. Los recursos así obtenidos servían para comprar armas en la frontera, para pagar a los ejércitos o para enriquecer a los jefes militares, pero raras veces se reinvertían productivamente. En suma, que si bien la producción no se detuvo, sus frutos se disiparon en la vorágine revolucionaria, mientras que los de las empresas extranjeras buscaban refugio seguro en el exterior.

Las finanzas públicas no reflejaron inmediatamente el estado de guerra que vivía el país, pero se deterioraron rápidamente a partir de 1913 debido al desorden administrativo, a la dificultad para cobrar los impuestos y a la ocupación de aduanas y propiedades por parte de los ejércitos revolucionarios. Con el fin de captar recursos para la guerra, desde mediados de 1914 Venustiano Carranza decretó impuestos sobre la producción petrolera y elevó los de otros artículos, como el henequén, además de las contribuciones extraordinarias que cobraban y administraban autónomamente los distintos grupos rebeldes. A la larga, el control de los carrancistas sobre las principales aduanas y los productos de exportación más importantes les dieron una ventaja decisiva en el desenvolvimiento de la guerra.

Más allá de los daños materiales, la Revolución mexicana conllevó decisiones que afectaron distintos ámbitos de la vida económica, como la relación de México con el exterior y el sector privado de la economía. En 1914 se suspendió el pago de la deuda externa, lo que marginó al país de la comunidad crediticia internacional. En 1915 se decretó la confiscación de las principales empresas ferroviarias, y entre 1915 y 1916, la incautación del sistema bancario. Aunque de duración variable, estas medidas tuvieron un efecto profundo sobre el clima de inversión y el crédito del país.

2.3.2. *El impacto institucional*

La promulgación de la Constitución de 1917 imprimió cambios en el marco institucional que habrían de tener consecuencias de largo plazo para la actividad económica y que de inmediato generaron fricciones con algunos sectores productivos. Ello ocurrió en particular debido al contenido de los artículos 27 (según el cual todos los recursos del subsuelo pertenecen originalmente a la nación) y 123 (que estableció nuevas condiciones laborales, como el salario mínimo y la duración de la jornada laboral, entre otros). Las disputas más serias se produjeron con las empresas extranjeras que explotaban el petróleo en México, que vieron amenazadas sus propiedades

no sólo por ese artículo, sino por sucesivas exigencias del gobierno y crecientes impuestos a la explotación. Pese a fuertes tensiones iniciales y a amagos de detener la producción para combatir nuevas contribuciones que juzgaban confiscatorias, las empresas petroleras y el gobierno revolucionario llegaron a un *modus vivendi* a mediados de los años veinte: éste respetaría las concesiones y aquéllas pagarían sus impuestos y mantendrían la explotación. No obstante, las inversiones y la producción del sector cayeron continuamente a partir de 1922, debido fundamentalmente a dificultades técnicas y a la aparición de zonas petroleras más prometedoras en Venezuela. Aun cuando el artículo 27 no tuvo mayores consecuencias durante este periodo, ofreció el instrumento legal que legitimaría la expropiación en 1938.

El artículo 123 afectó sobre todo a las actividades industriales y de servicios, sectores en los que había madurado una fuerza de trabajo asalariada y con creciente capacidad de organización. Aunque la ley reglamentaria sólo se expidió en 1931, las nuevas condiciones laborales se fueron imponiendo al paso marcado por la movilización obrera, las condiciones económicas y la cambiante relación entre los empresarios, los sindicatos y el gobierno. A la postre, la generalización del contrato colectivo y de las prerrogativas sindicales no sólo elevó los costos laborales, sino que obstaculizó la introducción de innovaciones técnicas en la producción, que los obreros consideraban ahorradoras de trabajo, lo que afectó la productividad y la competitividad de la industria nacional.

El ámbito en el que la Revolución produjo los cambios más radicales, aunque no necesariamente inmediatos, fue el de la propiedad territorial. La legislación en esta materia arrancó en 1915, con la expedición de una Ley Agraria que contemplaba el reparto de tierras por dotación o por restitución, y continuó durante los siguientes años con leyes que establecían la prioridad redistributiva pero admitían la existencia tanto de terratenientes como de minifundistas, sin privilegiar aún la figura del ejido colectivo. En ello la legislación no se apartaba del espíritu liberal de crear un sector de pequeños propietarios, disolviendo las antiguas comunidades. Asimismo, entre 1915 y 1930 unas 5 000 haciendas fueron desmanteladas y repartidas a los minifundistas, ya porque fueran confiscadas a los "enemigos de la Revolución", ya porque hubieran sido abandonadas por sus dueños. En conjunto, el ritmo de la reforma agraria fue lento y desigual: en algunos estados se aplicaron las nuevas leyes pero en otros se protegió a los antiguos propietarios; muchos se ampararon contra las demandas de restitución y salvaron sus tierras o prolongaron los juicios por largos años; algunas grandes propiedades no fueron afectadas debido a consideraciones de racionalidad económica o a influencias políticas. En conjunto, entre 1915 y 1929 se repartió algo menos de 6 millones de hectáreas, equivalentes a 3% del territorio, beneficiando a 650 000 personas (18% de la PEA en la agricultura). Aunque estas cifras no

son insignificantes, contrastan fuertemente con los 18 millones de hectáreas que se repartirían tan sólo durante los seis años del cardenismo. En fin, las tierras que se distribuyeron eran de calidad muy desigual y requerían de inversiones antes de ser aptas para su explotación.

2.3.3. *La estabilización*

Con éxito desigual, el gobierno surgido de la Revolución intentó remediar algunos de los destrozos provocados por la guerra, y en ocasiones por la propia facción triunfante. El caos monetario empezó a superarse a fines de 1916 gracias a nuevas acuñaciones de plata (realizadas por el gobierno aprovechando el aumento de su precio en el mercado internacional y el superávit comercial) que permitieron retirar los billetes devaluados y restablecer el sistema monetario. En los siguientes años la situación se estabilizó con base en un sistema en el que predominó la circulación metálica (dada la comprensible desconfianza en el papel moneda), y la plata sobre el oro. Asimismo, progresivamente el gobierno dio marcha atrás a las medidas más radicales contra los bancos. A fines de 1918 devolvió Banamex a su Consejo de Administración, a fin de que lo apoyara en las negociaciones con los acreedores internacionales, y tres años más tarde reintegró los otros bancos que sobrevivieron a la Revolución a la administración privada, e incluso reconoció las deudas derivadas de los recursos incautados (unos 20 millones de pesos). A fin de sustentar el proyecto de crear un banco único de emisión, en 1922 el gobierno negoció con el Comité Internacional de Banqueros la reanudación del pago de la deuda externa, cuyo monto se fijó en 507 millones de dólares (casi la mitad conformada por la deuda ferroviaria) y 207 millones de intereses, pero muy pronto incurrió en una nueva suspensión. Gracias a los ahorros que produjo el incumplimiento y a dos años de superávit en las finanzas públicas, en 1925 pudo financiar la fundación del Banco de México, banca de gobierno con amplias facultades para regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés. La nueva institución contribuyó a aumentar los medios de pago no metálicos y la oferta de crédito en alrededor de 50% en los siguientes tres años; no obstante, el sistema bancario del país se encogió notablemente respecto a sus alcances porfirianos. En 1925 se llegó a un nuevo arreglo para el pago de la deuda externa, en el cual se modificaron sus componentes desvinculando la deuda ferroviaria, con el resultado de reducir casi a la mitad su monto total, que sin embargo alcanzó los 890 millones de pesos con los intereses acumulados. Aunque tras el acuerdo vino la reanudación de los pagos, éstos se suspendieron de nuevo en 1927. Como último remiendo, en 1925 el gobierno regresó los Ferrocarriles Nacionales de México a la gestión privada.

2.3.4. *Las nuevas finanzas del Estado*

En estas circunstancias, las finanzas públicas se estabilizaron relativamente pronto, en buena medida gracias a la derrama fiscal del petróleo en los años de su mayor auge. Sin embargo, la situación del erario era muy precaria: el sistema fiscal era atrasado y mantenía una severa dependencia de los ingresos provenientes del comercio exterior y la explotación de recursos naturales, lo que acentuaba la vulnerabilidad externa; además, la situación de insolvencia del gobierno le cerraba casi cualquier fuente de crédito, interna o foránea. Del lado del gasto, brotes recurrentes de oposición y compromisos adquiridos con el ejército triunfante le obligaban a dedicar un alto porcentaje de los recursos disponibles al presupuesto de guerra, dejando muy poco para las obras públicas y sociales a las que se había comprometido el nuevo régimen.

Las primeras medidas que se adoptaron para estabilizar las finanzas públicas siguieron las viejas rutas: se mantuvo el impuesto del timbre y se buscó aumentar los ingresos procedentes del comercio exterior, aunque poniendo énfasis en las exportaciones y en las actividades controladas por el capital extranjero (particularmente el petróleo), para que ambas redituaran un mayor beneficio a la nación. Además, se reforzó la política de incentivar una mayor elaboración de las materias primas antes de exportarse. También la política comercial mostró una notable continuidad: la altura de la barrera arancelaria, que había promediado 23% sobre el valor de las importaciones entre 1892 y 1912, alcanzó 21% por término medio entre 1922 y 1929. La innovación más importante fue la introducción del impuesto sobre la renta a partir de 1924, aunque por el momento sólo llegó a aportar 5% a la recaudación total. De mayor importancia fueron los gravámenes a la industria, que arrojaron 20% de lo recaudado en 1929. Así, los impuestos relacionados con el comercio exterior redujeron progresivamente su participación en los ingresos federales: de 60% entre 1870 y 1890 a 49% entre 1891 y 1912, y a 42% entre 1917 y 1929.

Las finanzas públicas registraron superávit en 1924 y 1925, y luego a partir de 1928 (y hasta 1932), con una pausa en 1926 y 1927 en que se incurrió en déficit, debido a una nueva caída en las exportaciones y a la contracción económica en Estados Unidos, que de hecho produjeron serios problemas en la balanza de pagos. Con todo, los excedentes permitieron comenzar un programa de inversión pública en carreteras y obras hidráulicas que habría de profundizarse en las siguientes décadas. Estas erogaciones produjeron un cambio en la orientación del gasto público: entre 1921 y 1929 el gasto administrativo del gobierno se redujo de 77 a 64%, mientras que aumentaron tanto el gasto económico (de 17 a 23%) como el gasto social (de 6 a 13%).

Krauze, Meyer y Reyes (1977) han destacado que la nueva orientación del gasto formaba parte de la idea más general de que el Estado debía regular

y complementar a la iniciativa privada en campos importantes de la actividad económica. Con ese fin, se creó la Comisión Nacional de Energía y agencias gubernamentales especializadas en caminos y obras de irrigación. La construcción de carreteras se impulsó con una inversión de 28 millones de pesos, con los que se construyeron algunos caminos complementarios de la red ferroviaria y otros que representaban el principio de proyectos más ambiciosos, como la Carretera Panamericana. Desafortunadamente, el arranque de la expansión carretera significó también el desplazamiento de los Ferrocarriles Nacionales de las prioridades gubernamentales, y del transporte ferroviario de la función que había desempeñado en la vida económica del país.

Las inversiones en irrigación superaron los 45 millones de pesos en cuatro años. Estas obras representaban un aspecto importante del plan de modernización agrícola concebido por el gobierno, en el cual la dotación y restitución de tierras debían apuntar al desarrollo de la pequeña propiedad parcelaria y debían ser acompañadas por el despliegue de actividades agroindustriales y de la agricultura comercial privada. Hacia finales de la década el proyecto había tenido regulares resultados, sumando unas 190 000 hectáreas a los 2.3 millones que contaban ya con sistema de regadío. Tras la recesión de 1927, la mayor parte de las obras públicas se suspendió, y una política contraccionista dominó las finanzas públicas durante el resto de la década, incluso cuando se dejaron sentir los primeros efectos de la Gran Depresión.

Otro aspecto que merece destacarse en las políticas públicas favorables al desarrollo es el del gasto en educación, es decir, la inversión en capital humano, que en esta etapa empezó a aparecer como una prioridad gubernamental y cuyo despliegue en las siguientes décadas no es ajeno al auge industrializador. El presupuesto de educación, que arrancó este periodo con una asignación de dos millones de pesos en 1920, alcanzó un máximo de 15 millones en 1923, incluso por encima del destinado a obras públicas, y disminuyó a entre 7 y 10 millones a partir de entonces. La mayor parte de esos recursos se destinaron a la educación primaria y en segundo lugar a las escuelas técnicas, que naturalmente poseían un impacto directo sobre la calificación laboral.

2.3.5. *Los claroscuros de la economía*

Aun con su retórica nacionalista, la Revolución mexicana no modificó el modelo de desarrollo fundado en las exportaciones, no expulsó al capital extranjero y, con la excepción parcial de los latifundios, no amenazó a la propiedad privada. En el marco de esta continuidad, se revelaron entonces algunos de los rasgos más negativos del modelo: las exportaciones se volvieron más dependientes de un solo producto (el petróleo) y de un mer-

cado dominante (Estados Unidos), y nuevas inversiones extranjeras en la agricultura y el sector minero-metalúrgico acentuaron la desnacionalización de la economía. Además, la lotería de productos no fue especialmente favorable para México en este decenio, por lo que el declive del sector exportador se adelantó respecto a otras economías latinoamericanas debido a la caída en las ventas de petróleo y en el precio de los metales. El desempeño de los distintos sectores exhibe fielmente las debilidades internas y las cambiantes condiciones de la economía internacional.

La agricultura siguió siendo el sector más atrasado y el que se recuperó más lentamente de los efectos de la contienda armada. Como se aprecia en el ya mencionado cuadro C4, los índices de producción de casi todos los artículos consignados cayeron respecto al nivel de 1918. Las únicas excepciones en esa muestra fueron el trigo, la caña y el tabaco. La reforma agraria iniciada en forma desigual desde 1915 empezó a modificar la estructura de la propiedad en una dirección socialmente benéfica, pero que pudo tener efectos negativos de corto plazo en la producción. En un sentido más amplio, la retórica agrarista y la incertidumbre acerca del curso que tomarían las políticas en este ámbito representaban una amenaza para los grandes propietarios que probablemente desalentó la inversión, como lo evidencia el caso de la producción henequenera en Yucatán. Por otra parte, los contrastes que caracterizaban al sector agrícola se vieron acentuados en estos años por los avances en la agricultura comercial del noroccidente del país (favorecida por inversiones y obras de irrigación), por la tecnificación de la industria azucarera (que cambió radicalmente su emplazamiento geográfico y experimentó una mayor concentración) y por la presencia de inversiones y financiamiento extranjero en la rama exportadora, frente a una agricultura de subsistencia carente de créditos y de inversión. En el ámbito de las exportaciones, algunos artículos decayeron (como el henequén), mientras que otros cobraron importancia (algodón, azúcar, garbanzo y plátano) y algunos más hicieron su aparición (jitomate, frutas y leguminosas), favoreciendo el desarrollo de las zonas productoras e incluso creando eslabonamientos con nuevas fábricas de productos enlatados. Con todo, el atraso del sector agrícola en su conjunto persistió: la fuerza de trabajo agrícola, que representaba 69% del total, produjo sólo 22% del PIB en 1930 (Cárdenas, 1987: 17).

Aunque la minería se mantuvo como una actividad crucial para la economía mexicana, sufrió una suerte desigual durante y después de la Revolución. La guerra civil afectó severa aunque transitoriamente la producción, que se desplomó entre 1914 y 1916 para vivir una recuperación alentada por la demanda externa a partir de entonces. A los altos precios de la Gran Guerra siguió una brusca depreciación de todos los metales en 1921 (aunque el precio del cobre cayó desde 1919), que en el caso de la plata se prolongó en un declive continuo durante el decenio; el del plomo volvió a subir, pero

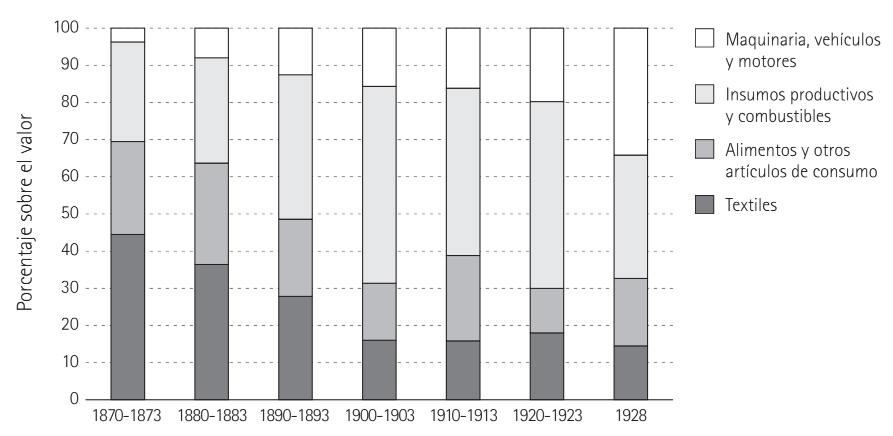
cayó entre 1925 y 1928, y el del cobre se mantuvo generalmente bajo en toda la década. Además, la guerra civil provocó el cierre de muchas empresas de pequeñas y medianas dimensiones, lo cual alentó una mayor concentración del negocio minero. Así, irónicamente, durante la década de 1920 unas cuantas grandes empresas de origen extranjero dominaban el panorama. No obstante, tal concentración y una política fiscal favorable alentaron la introducción de innovaciones tecnológicas que contribuyeron a modernizar el sector y a dar un mayor valor agregado a los metales exportados.

El desempeño de la explotación petrolera fue francamente decepcionante. Tras el tope alcanzado en 1921 se produjo un declive primero moderado, después agudo, de la producción, provocado por la salida de capitales del sector: cayó de 150 millones de barriles en 1923 a 116 millones en 1925 y a tan solo 45 millones en 1929. En sus años de mayor auge, el hidrocarburo realizó una contribución crucial al valor total de las exportaciones y a las finanzas públicas (representó 48% del valor exportado en 1921 y 33% de los ingresos federales en 1922), que sin embargo fue efímera y creó una dependencia muy perjudicial para el desempeño de la economía. Dos datos positivos iluminan este panorama: uno es que el valor agregado de las exportaciones petroleras aumentó considerablemente (en 1929, 50% de las exportaciones era de productos refinados); el otro es que un porcentaje creciente de la producción se orientó al mercado interno (60% en 1929), indicando sus crecientes enlaces hacia delante para provecho de la economía mexicana.

Mientras que el sector externo padecía una mayor volatilidad y los propietarios de tierras y yacimientos petroleros enfrentaban un ambiente de incertidumbre en las reglas del juego que resultaba poco propicio para la inversión, el sector manufacturero era, probablemente, el más beneficiado por las políticas públicas y el ambiente de negocios: sus activos nunca fueron amenazados por la legislación o la retórica revolucionaria, y en cambio las inversiones en infraestructura y la continuidad del proteccionismo le ofrecían condiciones favorables para la expansión. Ello no significa que no enfrentara aún importantes obstáculos y limitaciones para su desarrollo. Por un lado, la demanda interna creció menos de lo esperado, debido en parte a una limitada urbanización (en 1929, 67% de la población seguía habitando en el medio rural) y al incremento de la emigración a Estados Unidos. Además, como mencionamos, las nuevas exigencias impuestas por la presencia obrera y el marco legal desalentaban la modernización de la planta productiva, afectando negativamente su competitividad. No obstante, frente al declive de los ingresos externos y al desempeño desigual del sector exportador, los resultados del sector manufacturero eran prometedores. Junto a la planta industrial heredada del Porfiriato, se establecieron nuevas fábricas de productos químicos, de conservas alimenticias y otros bienes de consumo, y empezó a operar

una planta ensambladora de automóviles de capital extranjero. El producto industrial siguió creciendo y sustituyendo importaciones, y en esa medida impulsó el cambio estructural de la economía mexicana. La gráfica C3 permite apreciar aspectos interesantes de este fenómeno.

Gráfica C3. Estructura de las importaciones, 1870-1928



Fuente: elaborada con base en Kuntz Ficker (2007), capítulo 5 y apéndice A.

Esta imagen de largo plazo de la estructura de las importaciones muestra, en primer lugar, el tránsito desde una canasta mayoritariamente compuesta por bienes de consumo (70% del total en 1870) a otra conformada en esa misma proporción por bienes de producción (casi 70% del total en el decenio de 1900). El cambio no sólo refleja la mayor demanda de bienes de capital, insumos y combustibles empleados en la modernización de la economía mexicana, sino también los avances en la industrialización, que permitieron sustituir en medida creciente importaciones de textiles y otros artículos de consumo, así como algunos bienes de producción. La gráfica C3 muestra también la medida en que este tránsito fue afectado temporalmente por las vicisitudes de la Revolución, que aumentaron los requerimientos de artículos de consumo importados respecto a la década anterior, en detrimento de los bienes de producción. Asimismo se aprecia en ella el carácter dinámico del proceso de industrialización, pues a fines de los años veinte empezaron a reducirse también, proporcionalmente, las importaciones de insumos y combustibles, un indicador de que la producción petrolera y de bienes intermedios (como cemento y acero) dentro del país abastecieron cada vez más la demanda interna de esa clase de productos. En fin, el lugar destacado que entonces adquirieron las importaciones de maquinaria, vehículos y motores confirma la percepción de una economía en franco proceso de modernización.

Una mirada a la composición sectorial del PIB nos da una idea aproximada del alcance de la transformación económica que tuvo lugar desde finales del siglo XIX hasta 1929 (véase el cuadro C5).

Cuadro C5. Participación por sectores en el producto total, 1895-1929
(porcentajes)

	1895	*1910*	*1921*	*1929*
Agricultura	23.8	19.9	17.9	13.9
Ganadería	9.6	7.5	7.4	6.7
Minería	4.9	7.5	4.2	9.5
Petróleo		0.1	6.9	2.0
Manufacturas	9.1	12.3	10.4	13.2
Transportes	2.3	2.2	2.8	4.3
Otras (gobierno, comercio, otros servicios)	50.3	50.5	50.4	50.4

Fuente: Beltrán *et al.* (1960: 585).

La tendencia básica es inequívoca: mientras que el producto agropecuario cayó de 33 a 21% del total entre 1895 y 1929, el producto de los sectores modernos de la economía aumentó de 16 a 29 por ciento. En el registro desagregado existe cierta subestimación del avance de la industria, en la medida en que una parte del producto minero corresponde en realidad al valor agregado de la industria metalúrgica, el cual debería sumarse a las manufacturas en una contabilidad precisa del producto industrial. En fin, llama la atención la drástica caída del petróleo entre 1921 y 1929 (de 7 a 2% del total), que impactó significativamente en el desempeño del comercio exterior, la balanza de pagos y el sector público en la década de 1920.

Los problemas del sector externo, que lideraba la economía, no terminaban allí. Los precios de los metales estuvieron a la baja la mayor parte de los años veinte, y la principal exportación agrícola (el henequén), cayó dramáticamente después de 1916, recuperándose sólo de forma parcial en esa década. A partir de un valor real de 219 millones de dólares en 1922, las exportaciones de mercancías cayeron hasta 173 millones en 1927, para recuperarse levemente antes de alcanzar un nuevo suelo de 151 millones en 1930. Aun cuando la canasta de exportaciones siguió ampliándose con la incorporación de nuevos productos y el crecimiento de otros, como el zinc, el jitomate y el plátano, cada vez más, barreras en los países consumidores imponían límites a la expansión y anunciaban el fin de una era. Todo ello permite sugerir que el declive del modelo exportador estuvo determinado por causas externas: primero, los altibajos en la demanda; luego, el golpe decisivo de la Gran Depresión.

Epílogo

En general, la economía mexicana tuvo una suerte accidentada en los años veinte. Pese a un desempeño desigual, en términos del avance de las exportaciones México convergió con otras economías latinoamericanas: de encontrarse en los últimos lugares al principio del periodo, el país apareció como la tercera economía exportadora de la región (por debajo de Argentina y Brasil) en 1926. Sin embargo, enfrentó un entorno internacional más adverso y cambiante, con caídas en las ventas o en los precios que afectaron la balanza de pagos y las finanzas públicas en 1921 y 1926-1927, para no hablar del colapso que se produjo tras la crisis de 1929. La inversión extranjera acusó una creciente concentración y su monto total disminuyó. La industria progresó, pero siguió constreñida por las dimensiones de un mercado interno aún estrecho y dependiente del proteccionismo estatal. La agricultura se benefició de inversiones en infraestructura y de los efectos positivos del fraccionamiento de algunos grandes latifundios improductivos, pero no redujo la brecha de productividad entre sus ramas principales: de hecho, en 1929 la productividad del trabajo en el sector agrícola era ocho veces menor que en el resto de la economía. Para bien o para mal, la Revolución imprimió a la postre un giro definitivo en aspectos centrales de la economía, que marcarían su curso durante el siglo XX: la presencia ineludible del Estado como regulador y como participante directo, los derechos laborales y el movimiento obrero organizado, y la reforma agraria. No obstante, otros rasgos se originaron en las décadas anteriores, en una época que las periodizaciones políticas han hecho ajena y distante a la de la Revolución. Me refiero a los cambios estructurales relacionados con la modernización económica y el inicio de la industrialización, es decir, al largo proceso que produjo el tránsito desde una economía de antiguo régimen hasta una caracterizada por el crecimiento económico moderno, fenómeno que en México tuvo lugar en el marco de un modelo de crecimiento exportador. Estos son, en suma, los rasgos que conforman la unidad básica de este periodo.

Referencias y bibliografía

Aboites, Luis, 2003. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México.

Beatty, Edward, 2001. *Institutions and Investment. The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Stanford University Press.

Beltrán, Enrique, *et al.,* 1960. *México, cincuenta años de revolución.* Tomo I, *La economía*, México, Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Mónica (ed.), 2008. *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, México, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM.

Brown, Jonathan, 1998. *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI.

Bulmer-Thomas, Victor, 1998. *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bulmer-Thomas, Victor, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (eds.), 2006. *The Cambridge Economic History of Latin America.* Vol. II, *The Long Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

Cárdenas, Enrique, 2003. *Cuándo se originó el atraso económico de México*. *La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gaset.

Cárdenas, Nicolás, 1998. *Empresas y trabajadores en la gran minería mexicana 1900-1929*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Cardero, María Elena, 1977. "Evolución financiera de México: 1920-1932", *Revista Mexicana de Sociología* **4** (77), pp. 1335-1362.

Carmagnani, Marcello, 1983. "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", *Iberoamerikanisches Archiv* 3-4, pp. 279-317.

Carmagnani, Marcello, 1994. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cerutti, Mario, 1992. *Burguesía, capitales e industria en el norte de México. Monterrey y su ámbito regional (1850-1910)*, México, Alianza Editorial Mexicana-Universidad Autónoma de Nueva León.

Cerutti, Mario, 2000. *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México. Monterrey: de 1848 a la globalización*, México, Siglo XXI.

Coatsworth, John H., 1990. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.

El Colegio de México, s.f. *Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, México, El Colegio de México.

El Colegio de México, 1960. *Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio exterior de México*, *1877-1911,* México, El Colegio de México.

Department of Overseas Trade, 1920-1921, 1931, 1933. *Report on Economic and Financial Conditions in Mexico,* s.p.i.

Dobado, Rafael, Aurora Gómez y Graciela Márquez (comps.), 2007. *México y España. ¿Historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Estadísticas sociales del Porfiriato, 1877-1910, 1956. México, Dirección General de Estadística.

Guerra, François-Xavier, 1988. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 t., México, Fondo de Cultura Económica.

Haber, Stephen, 1992. *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial Mexicana.

Haber, Stephen (ed.), 1997. *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press.

Haber, Stephen, 2006. "The Political Economy of Industrialization", en Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortés Conde (eds.), pp. 537-584.

Haber, Stephen, y Jeffrey Bortz (eds.), 2002. *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays*

on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth, Stanford, Stanford University Press.

Haber, Stephen, Armando Razo y Noel Maurer, 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge, Cambridge University Press.

Herrera Canales, Inés, 1977. *El comercio exterior de México, 1821-1875*, México, El Colegio de México.

Ibarra Bellón, Araceli, 1988. *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica.

INEGI, 1985. *Estadísticas históricas de México*, 2 t., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Kicza, John E., 1993. "Historia demográfica mexicana del siglo XIX: evidencias y aproximaciones", en Malvido y Cuenya (comps.), pp. 217-265.

Knight, Alan, 1996. *La Revolución mexicana: del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, Grijalbo.

Kouri, Emilio, 2004. *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla, Mexico*, Stanford, Stanford University Press.

Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes, 1977. *La reconstrucción económica, 1924-1928*, México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007. *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal (1870-1929)*, México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, 2010. *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, y Paolo Riguzzi (coords.), 1996. *Ferrocarriles y vida económica en México. Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales de México-Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Kuntz Ficker, Sandra, y Elisa Speckman Guerra, 2010. "El Porfiriato", en VV. AA., *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México.

Loza Macías, Manuel, 1984. *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, México, Congregaciones Marianas.

Ludlow, Leonor (coord.), 2002. *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Ludlow, Leonor, y Carlos Marichal (eds.), 1986. *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo.

Luna Argudín, María, 2006. *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

Malvido, Elsa, y Miguel Ángel Cuenya (comps.), 1993. *Demografía histórica de México: siglos XVI-XIX*, México, Instituto Mora.

Marichal, Carlos, 1997. "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth-Century Mexico", en Haber (ed.), pp. 118-145.

Maurer, Noel, 2002. *The Power and the Money. The Mexican Financial System, 1876-1932*, Stanford, Stanford University Press.

Maurer, Noel, y Stephen Haber, 2007. "Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico", *The Journal of Economic History* 67, pp. 551-581.

Meyer, Lorenzo, 1968. *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero: 1917-1942,* México, El Colegio de México.

Núñez, Clara Eugenia, y Gabriel Tortella (eds.), 1993. *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza.

Oñate, Abdiel, 1991. *Banqueros y hacendados. La quimera de la modernización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Randall, Laura, 1977. *A Comparative Economic History of Latin America 1500-1914*, vol. 1, Mexico, Ann Arbor, Columbia University Press.

Riguzzi, Paolo, 1999. "Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911", *Investigación Económica* 229, pp. 205-235.

Riguzzi, Paolo, 2002. "The Legal System, Institutional Change, and Financial Regulation in Mexico, 1870-1910: Mortgage Contracts and Long-Term Credit", en Haber y Bortz (eds.), pp. 120-158.

Riguzzi, Paolo, 2003. *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense-Instituto Mora.

Romero Sotelo, María Eugenia (ed.), 2007. *Comisión Monetaria. Actas de las Juntas Generales y documentos a ellas anexos. Reforma Monetaria de 1905*, México, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM.

Salvucci, Richard, 2006. "Export-Led Industrialization", en Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortés Conde (eds.), pp. 249-292.

Uhthoff, Luz María, 1998. *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Velasco Ávila, Cuauhtémoc, *et al.,* 1988. *Estado y minería en México (1767-1910)*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Fondo de Cultura Económica.

VV. AA., 2010. *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México.

Walker, David, 1991. *Parentesco, negocios y política. La familia Martínez del Río en México, 1823-1867,* México, Alianza Editorial Mexicana.

7. LA ECONOMÍA PÚBLICA DEL LIBERALISMO. ORÍGENES Y CONSOLIDACIÓN DE LA HACIENDA Y DEL CRÉDITO PÚBLICO, 1857-1911

*Marcello Carmagnani**
El Colegio de México

Introducción

Los estudios históricos relativos a la hacienda pública mexicana pecan, salvo contadas excepciones, por mostrarnos su evolución en términos esencialmente contables y por subestimar, por tanto, sus conexiones con la dimensión estatal, con la intermediación financiera y con el contexto internacional. De allí que el interés central de este estudio sea mostrar la relación de la hacienda pública con las instituciones del Estado nacional, refundado con la Constitución de 1857, representadas por el gobierno y el Congreso, con el nacimiento y el desarrollo del presupuesto federal, en cuanto institución de referencia de la evolución del gasto y del ingreso público mediante su implementación por parte de la Secretaría de Hacienda, y con el nacimiento del crédito público como resultado de la acción realizada por la intermediación financiera nacional —bolsa, bancos y Secretaría de Hacienda— e internacional —bancos y bolsas de Londres, París, Berlín y Nueva York.

Este trabajo pretende ilustrar la transformación de la hacienda federal y el nacimiento del crédito público de México en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y el primer decenio del XX, a la luz de los principios de la economía pública, contenidos en la economía clásica, reelaborados con la ciencia de las finanzas por su fundador Adolf Wagner y reelaborados en México por Emiliano Busto (1889) y por Pablo Macedo (1989). La ciencia de las finanzas o economía pública se interroga sobre la importancia que tienen los bienes públicos, como la instrucción, la salud y la justicia, en la reducción de las externalidades negativas. Es así que se interroga sobre la relación que existe entre el gasto y el ingreso hacendario y, por tanto, sobre el papel de la autoridad política en la preservación y protección cultural, social y económica de los actores sociales.

* Agradezco las sugerencias que hicieron Stephen Haber y Sandra Kuntz a la versión preliminar de este ensayo.

1. El marco institucional de las finanzas públicas

En la primera mitad del siglo XIX México vivió un proceso de divergencia de la economía internacional, no obstante la mayor apertura comercial que se dio en aquélla entre 1820 y 1850. El aislamiento de México se derivó de la incapacidad de los gobiernos mexicanos para honrar los préstamos obtenidos en el mercado monetario de Londres en la década de 1820, así como de la imposibilidad de reformar la hacienda pública para dar vida al crédito público. Este alejamiento de México de la economía internacional aconteció en un periodo caracterizado por una fuerte difusión de las ideas liberales, que se dejaron sentir tanto en la reflexión de los modelos del constitucionalismo como en la adecuación de las doctrinas económicas y fiscales liberales a la realidad mexicana (Carmagnani, 1983: 279-318).

En el debate público, los liberales de la Reforma y del Porfiriato insistieron en la necesidad de establecer una nueva relación entre la ciudadanía y la hacienda pública con el fin de que el gobierno garantizara, conjuntamente con la seguridad y la propiedad, un mínimo de servicios públicos en parcial restitución de los impuestos pagados por los ciudadanos. Los servicios otorgados por el gobierno pueden ser directos o puros, como la educación, la higiene sanitaria o el correo, o indirectos o impuros, es decir, los ofrecidos conjuntamente por el gobierno y los empresarios, como los ferrocarriles, las infraestructuras portuarias, el telégrafo y más tarde el teléfono.

Gracias a la revolución liberal que culminó con la Constitución de 1857 y a la instauración del orden constitucional a partir de 1867, se difundió la idea de que sin la implementación de las garantías constitucionales relativas no sólo a la propiedad y la seguridad, sino también a la libertad de circulación de las ideas, de los hombres y de las mercaderías, la acción del gobierno podría fructificar únicamente a condición que se diera vida al crédito público. Por crédito público los liberales en México y en el mundo euroamericano entendieron la necesidad de interconectar las instituciones financieras del Estado, la hacienda federal, con las instituciones privadas, como los bancos y el mercado accionario. La interacción entre la esfera pública y la privada permitiría dar liquidez a los activos físicos no líquidos, representados por los bienes de la Iglesia —desamortizados y posteriormente nacionalizados— y los terrenos baldíos. Se alcanzaría, así, el objetivo de la inversión necesaria para el crecimiento económico gracias a la participación conjunta de la intermediación financiera privada y de los subsidios ofrecidos por la Secretaría de Hacienda (Carmagnani, 1994: 25-55).

El momento de inflexión a partir del cual se empezó a construir un nuevo acercamiento de México con el sistema internacional aconteció en el decenio 1857-1867, con el nacimiento de un nuevo orden liberal y federal en México y la derrota de la intervención extranjera. Es en esta fase que comen-

zaron a bosquejarse las líneas directrices del orden fiscal y financiero que permaneció hasta la Revolución de 1910.

La Constitución de 1857 contiene algunos elementos significativos relacionados con el nacimiento de la moderna hacienda pública de México. Por una parte, redefine y precisa, por vez primera en la historia del país, los vectores que vinculan a México con la economía internacional, mediante la afirmación de la soberanía popular y las garantías constitucionales ofrecidas a nacionales y extranjeros y, por la otra, contiene los vectores capaces de redefinir la interdependencia entre los órdenes institucional y fiscal, visibles en los artículos 4, 5, 9, 10, 11, 16 y 17 que ofrecen garantías a la propiedad privada, a la libertad de comerciar dentro y fuera del país, a la libertad de asociación y a la igualdad jurídica de todos los actores económicos, independientemente de su nacionalidad. La Constitución propició la creación del presupuesto por medio de la definición de la relación que debía darse entre la iniciativa de los gastos y los ingresos federales en el Poder Ejecutivo, en la discusión, complementación, aprobación y control final en el Poder Legislativo, y la ejecución del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda (artículos 65-72) (Carmagnani, 2005: 285-304).

La interdependencia entre los órdenes institucional y fiscal tuvo efectos expansivos, pues la progresiva implementación del dictado constitucional entre 1870 y 1890 conformó los derechos civil, comercial, minero y bancario que normaron las relaciones entre los agentes económicos y el gobierno. De esta forma, se fue definiendo una nueva relación según la cual todos los individuos debían concurrir al sostén del Estado en función de sus ingresos personales, medidos por medio de su capacidad de consumo, mientras que el Estado debía restituir a la población que lo sostenía, pagando sus impuestos, ofreciéndole una serie de bienes públicos puros —los brindados directamente por el gobierno, como la educación y la seguridad— e impuros —los que daban en conjunto por el gobierno y la iniciativa privada, como los ferrocarriles.

Con la implementación de la Constitución liberal a partir de 1867, los poderes federales adquirieron progresivamente una primacía sobre los estados, lo cual hizo posible una convergencia de las dimensiones económicas y fiscales internas y entre éstas y las internacionales. El nuevo orden institucional logró dar vida a un conjunto de normas capaces de impedir que los gobiernos federal y estatal bloquearan el ingreso de nuevos operadores en la actividad económica, así como de impedir las exacciones arbitrarias a los nacionales y extranjeros que habían incidido negativamente en el proceso de formación de riqueza entre 1821 y 1867 (Carmagnani, 1993a: 135-179).

El nuevo marco institucional ofreció a todos, mexicanos y extranjeros, las garantías necesarias a la propiedad privada, a la libertad de comercio, de asociación y de información implementadas a partir de la igualdad jurídica

de todas las personas. La separación de los poderes públicos, no exenta de tensiones entre la presidencia y el Congreso, permitió la distinción entre la acción de competencia del poder ejecutivo y la que corresponde al poder legislativo. Se estableció, así, el principio de la concurrencia de ambos poderes constitucionales en la definición de la esfera hacendaría visible en la iniciativa del presupuesto, que debía ser elaborada por el Poder Ejecutivo y aprobada y controlada por el Poder Legislativo.

Conviene recordar la importancia que tuvo el nacimiento de la estadística nacional para implementar el nuevo orden hacendario. La estadística, inexistente todavía en 1867, es la que ofrece la información relativa a la población, la riqueza del país, sus recursos productivos, comerciales y financieros, el valor de la propiedad, la evolución de los precios, de los impuestos percibidos y de los gastos públicos. La estadística permitió la implementación de la política económica y sobre todo sirvió para estimar los futuros ingresos y gastos federales, así como para anticipar posibles fluctuaciones en el valor de la moneda y su repercusión en la deuda pública, en general, y en la externa, en particular.

Los nuevos derechos de propiedad consignados en la Constitución generaron el nuevo derecho económico que podemos rastrear por medio de los nuevos códigos civil, penal, mercantil, minero y bancario, y en las sentencias del poder judicial de la federación. Si bien los nuevos derechos de propiedad regularizaron una buena parte de las relaciones entre los individuos y el gobierno, éstos encontraron no pocas dificultades para difundirse en el mundo rural. A diferencia de lo ocurrido en países europeos, en México no hubo, como tampoco lo hubo en otros países de América Latina, un derecho agrario capaz de transformar la posesión de la tierra en propiedad titulada susceptible de ser ofrecida en garantía del crédito bancario. No cabe duda de que en México el peso del derecho consuetudinario en las áreas rurales fue muy superior al que encontramos en países europeos como España, Francia y Alemania (Carmagnani, 2005: 285-304).

Si bien no se logró anular el peso de una tradición comunitaria agraria plurisecular, los nuevos derechos de corte individual lograron frenar el proceso de apropiación, por parte de los hacendados, de tierra, agua y bosques. Los recursos naturales sin dueño pasaron, por derecho, a formar parte del patrimonio estatal y permitieron generar nuevos ingresos para el gobierno federal. Entre 1881 y 1896 el gobierno vendió 96.3 millones de hectáreas de tierras baldías, percibiendo 173 millones de pesos por ese concepto (Carmagnani, 1994: 256-259). Por primera vez, los gobiernos reivindicaron y tutelaron el patrimonio estatal sobre los recursos naturales todavía sin propietario. Con todas sus limitaciones, la publicidad de la información y los derechos económicos facilitaron las nuevas acciones económicas y financieras del gobierno. En ese momento, y a diferencia de lo realizado a lo largo

del primer medio siglo, el nuevo orden institucional ofrecía garantías a todos los grupos de interés legítimos presentes en el mundo económico. El liberalismo en general y el mexicano en particular entendieron por grupos de interés los operadores económicos —empresarios, hacendados, rancheros, comerciantes, artesanos— que actuaban conforme a las normas jurídicas que ellos propugnaron mediante la representación en los poderes constitucionales y que fueron implementadas por el poder público. En este contexto, se afirma la idea de que una función esencial del Estado debe ser promover el ingreso de los nuevos actores sociales en la actividad económica, con el fin de que la expansión de la producción y del consumo aumente los ingresos fiscales. De allí que entre 1867 y 1911 los gobiernos mexicanos estimularan la iniciativa privada al ofrecer normas claras en las finanzas públicas, certeza en los impuestos y medidas no punitivas en las transacciones comerciales y financieras.

2. Presupuesto y política de presupuesto

En México, como en otros países occidentales, las condiciones necesarias para dar vida a las finanzas liberales fueron la reorganización de las instituciones económicas y la consolidación del principio de la distinción de poderes. Según este último principio, correspondía al Poder Ejecutivo, y en especial al presidente de la República y al secretario de Hacienda —escogido por él—, el papel de formular el gasto, identificar las fuentes de financiamiento, así como ejecutar los gastos y percibir los impuestos y tasas. Correspondía, en cambio, al Poder Legislativo y, en especial al Congreso, aprobar y controlar el presupuesto, además de aprobar los impuestos, tasas y empréstitos para cubrir los gastos públicos; mientras al Senado, en cuanto representante de los estados, le correspondía aprobar los ingresos, es decir, los impuestos, las tasas y las rentas patrimoniales.

Hasta muy recientemente se sostuvo que este principio liberal, subyacente a todo presupuesto, no funcionó en la realidad mexicana porque prevaleció el poder omnímodo del presidente, que acabó por aplastar la vida parlamentaria. Estudios recientes han mostrado la intensa vida parlamentaria y las tensiones entre el Congreso y el presidente. Así, el mecanismo regulador de la hacienda pública, el presupuesto, se formuló y se ejecutó en virtud de una constante tensión e interacción que se registró entre la presidencia y el Congreso.

En el cuadro 7.1 se sintetiza la compleja relación que se dio entre presidencia y Congreso que originó, al igual que en otras realidades americanas y europeas, una tendencia incremental del gasto federal, característica de la evolución del presupuesto en ambos hemisferios a lo largo del siglo XIX.

Cuadro 7.1. Iniciativas de presupuesto del Ejecutivo y presupuestos aprobados por el Congreso, 1868-1911 (años fiscales)[1]

	Porcentaje respecto al número total			*Porcentaje de variación*	
	Sin diferencia	*Superior*	*Inferior*	*Hacia arriba*	*Hacia abajo*
Total					
Iniciativa *vs.* comisión	2.4	35.7	61.9	12.1	3.4
Iniciativa *vs.* Congreso	0	25	75	12.8	5.8
Comisión *vs.* Congreso	7.1	7.1	85.8	3.2	4.4
Dirección federal					
Iniciativa *vs.* comisión	19.1	38.1	42.8	6.8	3.3
Iniciativa *vs.* Congreso	9.1	34.1	56.8	4	6.6
Comisión *vs.* Congreso	16.6	14.2	69.1	2.5	6.7
Justicia					
Iniciativa *vs.* comisión	9.5	26.2	64.3	10.5	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	2.2	36.4	36.4	1.9	5.6
Comisión *vs.* Congreso	11.9	28.6	59.5	21.2	7.7
Potencia					
Iniciativa *vs.* comisión	7.1	40.5	52.4	17.1	4.2
Iniciativa *vs.* Congreso	4.5	27.3	68.2	11.7	11.2
Comisión *vs.* Congreso	7.1	16.7	76.2	2.3	4.8
Administración					
Iniciativa *vs.* comisión	7.1	35.7	57.2	8.2	6.1
Iniciativa *vs.* Congreso	4.5	34.2	61.3	8.2	5.9
Comisión *vs.* Congreso	0	26.2	73.8	4.9	11.3
Progreso					
Iniciativa *vs.* comisión	2.4	40.5	57.1	17.9	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	4.6	38.6	56.8	17.8	9.1
Comisión *vs.* Congreso	0	21.4	78.6	13.3	7.3

Fuente Carmagnani (1994: 101-128).

[1] He seguido la distinción elaborada por Wagner, fundador de la ciencia de las finanzas, según la cual los gastos de dirección federal son los de los tres poderes constitucionales, los de justicia, los de la administración de justicia, los de potencia, que defienden la soberanía nacional (fuerzas armadas y Secretaría de Relaciones Exteriores), los de administración, que atañen la administración federal, y los de progreso, relativos a la educación, comunicaciones, sanidad, obras públicas y subsidios a las empresas privadas.

La tendencia general del periodo 1867/1868-1911/1912 fue que la iniciativa de presupuesto enviada por el presidente la modificaron tanto la comisión de presupuesto como el pleno del Congreso. Sólo hubo un caso en que la iniciativa la aprobó la comisión, pero en ningún caso ésta fue aprobada sin cambio en el pleno del Congreso. Esta información tiene una especial importancia porque pone de relieve que el presupuesto aprobado no fue una mera

calca de la iniciativa presidencial y que el Congreso tuvo una función significativa en interpretar e introducir reformas que respondían a las demandas expresadas por los diferentes grupos de interés.

El cuadro 7.1 nos dice, además, que hubo un doble conflicto entre el gobierno y el Congreso. El primero se dio entre el gobierno y la comisión de presupuesto y, el segundo, entre éste y el pleno del Congreso. La intensidad del conflicto entre el gobierno y la comisión de hacienda decreció desde los gastos de dirección federal (los relativos a los poderes constitucionales) hasta los de potencia (los relativos a las fuerzas armadas y a las relaciones exteriores). La menor tensión fue en la definición de los gastos de administración federal, de fomento económico y de progreso o promoción social.

La pluralidad de los grupos de presión presentes en la lucha por los recursos hacendarios es visible en la tensión entre el gobierno y el pleno del Congreso. Se trata de una tensión que se desarrolló a partir de los gastos de dirección federal y de progreso económico y social, y que alcanzó su punto máximo en la definición de los gastos de potencia, y su punto mínimo en la definición de los gastos de la administración y de la justicia federal.

El análisis de la tensión entre gobierno y Congreso nos dice también que los gastos de la dirección federal, los del Ejecutivo y del Congreso, y de progreso material (inversión pública) y de progreso cultural (educación), son los que el Congreso expandió menos respecto a las iniciativas del gobierno. Los de dirección federal se ampliaron en 56.8% de los casos, en circunstancias que los gastos totales lo hicieron en 75% de los casos. En cambio, el gasto en las fuerzas armadas y en relaciones exteriores se incrementaron mayormente respecto a los propuestos por el gobierno, pues lo hicieron en 68.2% de los casos, en tanto que los de administración pública y los de la justicia federal aumentaron en 61.4% de los presupuestos.

Las asignaciones de justicia, administración y progreso generaron tensión entre las comisiones de presupuesto y gobierno, mientras el pleno del Congreso entró en tensión con el gobierno por las asignaciones para las fuerzas armadas y en menor medida por las de justicia y administración. Esta doble tensión nos dice que los grupos de interés económicos, políticos y regionales que actuaban directamente por medio de los diputados, senadores y altos funcionarios del gobierno, eran muchos y estaban en constante disputa no sólo entre sí sino también con el gobierno.

La tendencia de fondo descrita en el cuadro 7.1 identifica a los actores presentes en la política de presupuesto y su participación en la definición de las diferentes magnitudes del presupuesto. Precisamente porque también en México ningún grupo de interés era hegemónico, todos ellos bucaban dar vida a coaliciones que, a diferencia del pasado, se organizaron en el Congreso y se prolongaron tanto en la administración federal como en los estados.

Estas coaliciones de intereses tenían la característica de modificarse en el tiempo, como se observa en la aprobación de los presupuestos definitivos.

Armando Razo ha escrito una interesante y debatible interpretación que denomina "dictadura limitada" o "benevolente" al gobierno de Porfirio Díaz. A su juicio, la dictadura limitada favoreció el crecimiento económico gracias a la concentración de la autoridad política en manos del presidente, y a su capacidad de coordinar las instituciones públicas con la institución informal representada por la red social empresarial. Con la articulación entre las instituciones formales —constitucionales— y las informales —la red empresarial y de funcionarios públicos—, el gobierno de Díaz obtuvo una gran confianza de los inversionistas y logró impulsar la actividad económica, visible especialmente en las infraestructuras, con lo cual consiguió implementar efectivamente derechos de propiedad como bienes privados (Razo, 2008: 6-18). En su análisis, este autor da una gran importancia a la promoción de las inversiones por parte del gobierno que, gracias a los subsidios federales, favoreció a algunos pero no a todos los grupos empresariales (Razo, 2008: 63-77). De gran interés es también su análisis de la interacción que se dio entre la red de los empresarios y de los políticos (Razo, 2008: 131-165).

3. Tendencias generales de la hacienda

Uno de los rasgos más significativos de las finanzas federales de México fue asumir una orientación convergente a la de las finanzas de los países con políticas de corte liberal. Esta convergencia es visible en la búsqueda del equilibrio del presupuesto, al cual los responsables de la política económica mexicana asignaron un gran valor económico y político. En efecto, antes de 1867 —fecha del comienzo de la nueva era fiscal liberal— todos los presupuestos fueron deficitarios. En cambio, en los 44 años que van de 1867 a 1911, sólo 25 presupuestos (56.8%) fueron deficitarios. La tendencia mexicana de mantener presupuestos equilibrados fue parte de una orientación que se dió con notable fuerza en los países líderes europeos: Gran Bretaña en este mismo periodo (1867-1911) tuvo apenas cinco presupuestos deficitarios (11.4%), mientras Francia tuvo 24 (54.5 por ciento).

Así, la búsqueda de presupuestos equilibrados fue una tendencia internacional que interpreto como una voluntad generalizada de hacer una gestión responsable de la hacienda publica, sin exceso en el gasto público y con ingresos crecientes, capaces de favorecer el crecimiento de la economía real. Se trata de un común denominador de las finanzas públicas tanto de los países líderes como de los secundarios (*followers*), y tuvo reflejos en la evolución de las finanzas públicas y también en la cultura económica de los responsables de diseñar la política económica y fiscal. La relación entre el desempeño de la

hacienda y la cultura económica fue posible por la existencia de una opinión pública que demandaba una gestión responsable de los recursos públicos.

Un motivo en favor de la convergencia, y en especial para llegar a individualizar en el presupuesto el mecanismo capaz de garantizarla, fue la necesidad de coordinar mejor las variables internas con las internacionales, en ausencia de instituciones internacionales. Dicho con otras palabras, al no existir en el siglo XIX una colaboración económica institucionalizada entre los países líderes y de éstos con los países secundarios, la colaboración sólo podía darse mediante la difusión de normas de conducta válidas para todos los países, independientemente de su rango en la economía internacional. El equilibrio del presupuesto fue, de esta manera, uno de los instrumentos de colaboración y convergencia considerada fundamental en el ámbito internacional porque el equilibrio presupuestal frenaba el gasto del gobierno, componente principal de la demanda agregada, evitando el endeudamiento público que disminuía las posibilidades de crédito interno o internacional a las empresas y a los particulares.

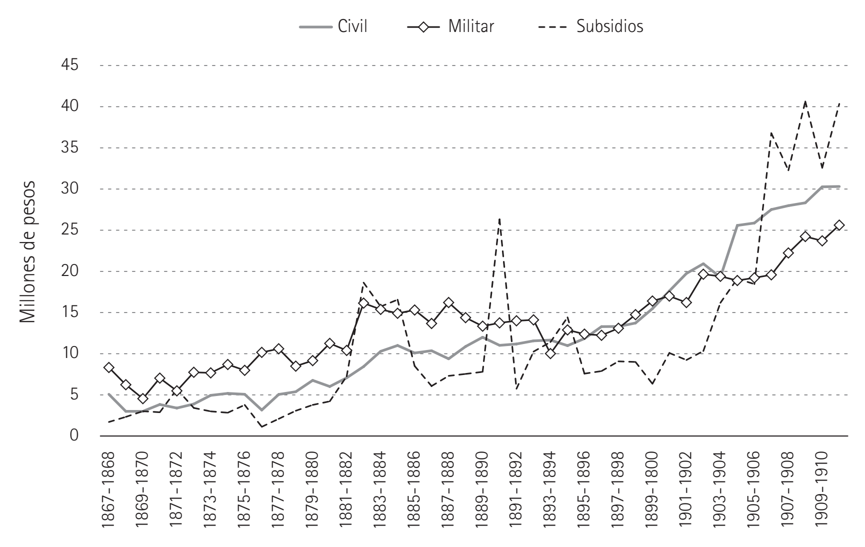
México, como casi todos los países secundarios antes de la crisis de 1929, comprendió la enorme importancia de la disciplina presupuestaria. Gracias a ella logró mejorar sus vínculos con los países industrializados mucho antes que adoptara a comienzos del siglo XX el patrón oro, y al mismo tiempo implementar los derechos económicos en el país. Hay que tener presente que sólo hasta la década de 1890 las naciones líderes aceptaron que los países secundarios europeos y latinoamericanos tuvieran regímenes monetarios diferentes al *gold standard.*

Las gráficas 7.1 y 7.2 sintetizan la evolución del gasto federal a lo largo de medio siglo. Nos muestra tres tendencias que ilustran la expansión entre 1867-1868 y 1883-1884, el estancamiento entre 1883-1884 y 1897-1898 y el rápido crecimiento entre 1897-1898 y 1910-1911. Estas tres tendencias se reflejan en la evolución del gasto civil, militar, de subsidios y de amortización de la deuda pública.

En el primer periodo, 1867-1868 a 1883-1884, se observa el comienzo de la reducción de la participación de los gastos militares en el gasto total, que representaron hasta 1881-1882 una buena mitad del total. De allí que la estabilización del gasto civil y el destinado a la deuda pública cubrió los primeros seis años de la República Restaurada.

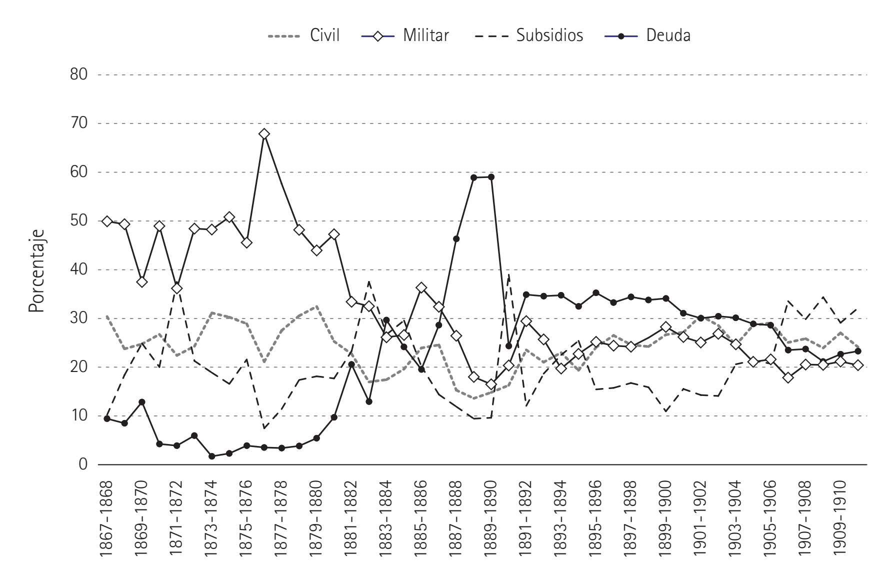
Entre 1883-1884 y 1897-1898 se asiste a la nueva orientación del gasto federal caracterizado por el nacimiento del crédito público, que obligó a destinar mayores sumas a la conversión de la deuda interna y externa. Fue por esto que el gasto civil, es decir, el que atañe a la administración pública y a los subsidios federales a las empresas de ferrocarril, tuvo una alternancia entre incremento y contracción. Este cambio fue posible por la reducción de la participación en el gasto federal del componente militar.

Gráfica 7.1. Gasto federal, 1867-1909 (años fiscales)



Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

Gráfica 7.2. Gasto federal, 1867-1909 (años fiscales)
(participación porcentual en el total)



Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

La fase siguiente, que cubre el periodo entre 1897-1898 y 1910-1911, nos ilustra una estabilización primero y una reducción después, de la participación del servicio de la deuda pública, una mayor participación del gasto civil, un incremento de los subsidios federales a la actividad económica y una reducción del gasto militar (véase la gráfica 7.3).

Gráfica 7.3. Ingresos federales, 1867-1909 (años fiscales)

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

La capacidad de reorganización y crecimiento del gasto federal dependió de la expansión y reorientación que conocieron los ingresos federales a lo largo de medio siglo. Éstos, durante el primer periodo 1867/1868-1882/1883, continuaron dependiendo de los tradicionales impuestos indirectos sobre el comercio exterior, que eran esencialmente prohibicionistas. Sin embargo, apareció un nuevo ingreso federal, el timbre, que gravaba la capacidad de las personas de consumir. Al mismo tiempo aumentó la coacción fiscal, es decir, la capacidad de la hacienda federal de recaudar más por concepto de servicios públicos de correo, telégrafo, amonedación, etc., así como por la venta a los particulares de tierras sin propietario (véase la gráfica 7.4).

A partir de 1882-1883 y hasta la década de 1890 las tasas del servicio público se ampliaron. La nueva tasa sobre el consumo y las rentas patrimoniales, producto de la alienación del patrimonio inerte de la federación, tuvieron un papel predominante. Se nota, en cambio, un estancamiento de

Gráfica 7.4. Ingresos federales, 1867-1909 (años fiscales)
(participación porcentual en el total)

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

los impuestos indirectos, producto de la nueva política liberal de reducción de los derechos sobre las exportaciones.

En el último periodo, a partir de 1897-1898, fueron dos los rubros que aumentaron los ingresos federales: la tasa sobre el consumo y los que gravaban los nuevos servicios públicos ofrecidos directamente por la federación o en coparticipación con los particulares. Los impuestos indirectos afectaron en este periodo exclusivamente a los bienes importados, pues todas las exportaciones poco a poco fueron eximidas de pago. La gran novedad de este periodo radica en que una buena mitad de los ingresos federales derivaron de fuentes internas y afectaron indirectamente los ingresos individuales y familiares.

La evolución de los ingresos y del gasto federal (cuadro 7.2) muestra cómo se logró que las finanzas mexicanas mejoraran su desempeño a lo largo

Cuadro 7.2. Egresos e ingresos federales de México, 1867-1910 (años fiscales)
(tasas de incremento medio anual)

	Gasto federal	*Ingreso federal*	*Gasto/ingresos*
1867/1868 - 1881/1882	5.1	5.6	−0.5
1881/1882 - 1895/1896	4.4	2.5	2
1895/1896 - 1910/1911	5.8	6.3	−0.3
1867/1868 - 1910/1911	5.1	4.8	−0.3

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

de medio siglo. En efecto, el gasto federal creció en el periodo a 5.2% como promedio anual, mientras los ingresos federales lo hicieron a 4.8% anual, lo cual indica que el gobierno tuvo la capacidad de sostener la demanda general y de allegarse recursos gracias a la implementación del crédito público, sostenido por la capacidad recaudatoria y reformadora de los ingresos fiscales y la credibilidad de control del gasto federal.

4. La nueva hacienda federal, 1867-1882

La hacienda federal liberal se conformó en el periodo 1867-1882 a partir de una maniobra fiscal particularmente exitosa que estableció una correlación positiva entre el gasto y el ingreso federal. En este periodo, dicha correlación presentó un coeficiente altamente positivo ($r = 0.968$) y, por tanto, una regresión también positiva ($R = 79076 + 0.9333$). En otras palabras, ambos coeficientes indican que se restableció —después de casi medio siglo— una correlación positiva entre gasto e ingresos federales en virtud de la cual el incremento de cada unidad de gasto federal dependía en 93.3% del incremento en cada unidad de ingresos.

La nueva relación entre gasto e ingresos federales se debió a una profunda reestructuración del gasto federal cuyo objetivo principal fue reducir y contener el gasto corriente. En pocos años el gasto corriente se redujo de 80.3 a 42.2% del gasto total. Así se logró liberar 2.1 millones de pesos anuales, equivalentes a 0.6% del PIB, que se destinaron al saneamiento de la deuda pública y a crear condiciones favorables para activar los subsidios a las empresas interesadas en modernizar las comunicaciones (ferrocarriles, puertos y líneas de navegación) (véase el cuadro 7.3). Dos hechos subrayan esta nueva tendencia: entre 1867 y 1881 la deuda pública disminuyó, pasó de 32.7 a 24.6% del PIB, y los nuevos subsidios a las actividades económicas representaron a comienzos del decenio de 1880, 1.3% del PIB.

El destino del gasto federal corrió en paralelo con la reorientación en los ingresos federales, que aumentaron a una tasa anual de 5.6% entre 1867-1868

Cuadro 7.3. Reestructuración del gasto federal, 1867-1881 (años fiscales)
(tasas de incremento medio anual)

Rubro	*Porcentaje*
Gasto federal	3.5
Educación	7.1
Justicia	5.8
Correos y telégrafos	33
Subsidios económicos	14.4

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

y 1881-1882, en un contexto de creciente liberalización del comercio exterior. El resultado en las exportaciones fue que progresivamente dejaron de pagar impuestos y se empezaron a reducir los impuestos a las importaciones. Este reequilibrio se acentuó con la reforma fiscal que dio vida al timbre, un impuesto sobre el consumo, y la expansión de los ingresos derivados de las rentas patrimoniales, que provenían de la venta de tierras baldías, así como de las tasas que gravaban los nuevos servicios públicos (correos, telégrafos, ferrocarriles y puertos) (véase el cuadro 7.4).

Cuadro 7.4. Reestructuración de los ingresos federales, 1867-1881 (años fiscales)
(tasa de incremento medio anual)

Rubro	*Porcentaje*
Ingresos totales	5.6
Rentas patrimoniales	21.5
Rentas de servicios públicos	9
Impuestos indirectos	
Importación	10
Exportación	-6.1
Consumo	18
Impuestos directos	0.1

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

Como puede verse, la reestructuración de los ingresos fue el resultado de la liberalización comercial y de la introducción de los impuestos indirectos sobre el consumo. La liberalización comercial condujo a una reducción de los ingresos derivados de las exportaciones, consecuencia de la progresiva eliminación de los impuestos, y un incremento de los ingresos derivados de las importaciones, resultado del efecto combinado de reducir los aranceles, disminuir el contrabando, de un mejor desempeño de la producción y de una mayor monetarización de la economía.

Es importante insistir que la progresiva introducción del impuesto al consumo, denominado timbre, reflejó la nueva orientación fiscal. Su fundamento fue que los recursos necesarios para sostener el aumento del gasto federal debían provenir de la expansión del consumo, el cual medía indirectamente el incremento de los ingresos. Su efecto fue dar vida al consumidor. Vale la pena subrayar que la liberalización comercial y la nueva relación entre consumo e ingreso federal constituyeron novedades significativas tanto de la renovación hacendaria como del cambio económico que se dio en México.

Además de la transformación que tuvieron los ingresos corrientes, el nuevo régimen fiscal valorizó los ingresos por concepto de rentas patrimoniales de la federación, es decir, los ingresos obtenidos de la alienación del patri-

monio nacional de bosques, minas, aguas, etc. Su precedente fueron las experiencias europeas y se presentaron con mayor fuerza en las áreas americanas, que contaban con un consistente patrimonio estatal de recursos naturales.

Las rentas patrimoniales mexicanas crecieron a una tasa elevadísima: 21.5% anual entre 1867/1868-1881/1882, incremento que, como puede verse en el cuadro 7.4, fue cuatro veces superior a la del ingreso total. La renta patrimonial, en el caso mexicano, provino de tres fuentes: de la alienación de bienes patrimoniales en manos del Estado y que no generaban ningún ingreso monetario al gobierno federal; de la confiscación de los bienes que pertenecían al clero secular y regular; y, finalmente, de la alienación de algunos servicios públicos urbanos (tranvías y ferrocarriles urbanos).

La idea de fondo en la alienación de la propiedad federal se vincula con la voluntad política de usar el patrimonio inerte o ilíquido que no producía ningún ingreso al gobierno, para obtener recursos monetarios susceptibles de ser utilizados para sostener y apoyar los procesos de modernización de los transportes (ferrocarriles, caminos, puertos) y de las comunicaciones postales y telegráficas. En el quinquenio 1881-1885, las transferencias federales a las empresas de ferrocarriles, caminos y puertos representaron alrededor de 2% del PIB.

La experiencia mexicana en la fase de formación de las nuevas finanzas federales nos indica que recorrió caminos semejantes a la de los países de Europa occidental. La cultura económica, fiscal y monetaria liberal que asimiló la clase empresarial y los responsables de la política financiera mexicana provocó que se identificara al régimen fiscal como el principal componente de la estabilización de la economía y como el instrumento para favorecer una aceleración del crecimiento económico, después de casi medio siglo de políticas económicas y fiscales prohibicionistas y corporativas.

5. La consolidación de la hacienda federal, 1890-1911

Gracias a la reorganización de las finanzas federales mexicanas comenzó el proceso de convergencia con los estándares fiscales y monetarios occidentales, convergencia que dio sus frutos a partir de la década de 1890. En efecto, la mayor disciplina fiscal se observa entre 1895 y 1911, periodo en el cual se registraron tres presupuestos deficitarios durante la crisis de 1908. A partir de 1890 se mantuvo una elevadísima relación entre el gasto y el ingreso federal dado que, como se nota en el cuadro 7.5, el incremento de cada nueva unidad de ingreso determinó una progresión de 0.85 unidades de nuevo gasto público. De esta manera el equilibrio del presupuesto dependió del incremento de los ingresos; de la productividad del gasto público, es decir, de la utilidad marginal obtenida con la inversión de una unidad de gasto, y de la productividad del crédito público, definida como la utilidad marginal obteni-

Cuadro 7.5. Tasa de crecimiento de los gastos e ingresos federales, 1896-1910 (años fiscales)[1]

Periodos	*Ingresos*	*Gastos*
1895/1896-1910/1911	5.3	6.3
1895/1896-1901/1902	4.2	4.1
1901/1902-1906/1907	11.1	11.4
1906/1907-1910/1911	–0.2	3.3
1895/1896-1899/1910	5.1	–
1896/1897-1900/1901	–	5.8
1900/1901-1904/1905	7.7	–
1902/1903-1906/1907	–	11.4
1905/1906-1909/1910	3.2	–
1907/1908-1910/1911	–	3.7

[1] Las tasas de crecimiento de los diferentes periodos se calcularon utilizando la fórmula de la Secretaría de Hacienda, según la cual las estimaciones de los ingresos se hacían a partir de la media de los ingresos del quinquenio precedente. Hemos extendido nuestro cálculo a los gastos federales, utilizando el criterio quinquenal de la Secretaría, y en la hipótesis de que los efectos positivos sobre el gasto federal se ven a distancia de un año del incremento medio quinquenal de los ingresos ordinarios.

Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

da por cada nueva unidad de crédito conseguida por el gobierno e invertida en nuevo gasto federal, excluido lo que eventualmente se destinó a consolidar o a canjear la deuda preexistente.

Si se acepta esta fórmula del equilibrio del presupuesto podemos intentar verificar su validez a partir de los cálculos que se presentan en el cuadro 7.5.

Destaca que la tasa de crecimiento global del ingreso en todo el periodo 1895/1896-1910/1911, fue inferior a la del gasto federal, que fue de 6.3% anual. Un ritmo de crecimiento diferente indica que el incremento de los ingresos creó las condiciones de equilibrio del presupuesto, que se reforzó gracias tanto al incremento del gasto federal como de la productividad del mismo. El incremento de la productividad del gasto federal estimuló el crecimiento de la economía privada, en especial de las empresas productivas y comerciales que permitirán, en un segundo momento, una expansión del ingreso federal. Los movimientos quinquenales nos dicen, de hecho, que el efecto de la hacienda federal en la economía tuvo como detonador el aumento de los ingresos que precedió la expansión del gasto federal y que propició, en un segundo momento, la aceleración de los ingresos.

Los efectos positivos de la convergencia en las finanzas públicas mexicanas con los parámetros internacionales se notan en la relación positiva entre gasto federal y PIB. El coeficiente de correlación gasto federal-PIB fue de 0.884, con una desviación estándar muy baja (0.00117). Entre 1895-1896 y 1910-1911 el gasto federal per cápita pasó de 3.9 a 8.3 pesos corrientes, mientras la relación entre gasto público y PIB se mantuvo constante, 4.5 por ciento.

Si nos concentramos exclusivamente en las trasferencias federales a las empresas privadas generadoras de servicios de utilidad pública (ferrocarriles, transportes, puertos, correos, telégrafos y teléfonos), notamos que entre 1895 y 1900 representaron 5.8% del nuevo producto bruto generado en ese lustro (424 millones de pesos) y aumentaron entre 1905 y 1910 a 10.1% del nuevo producto bruto generado en el lustro (827 millones de pesos). Esto significa que el principal destino del gasto público fue el sostén de la iniciativa económica, mientras que fueron bajos los niveles de gasto en educación, justicia y protección social.

En síntesis, la convergencia mexicana con los parámetros fiscales y presupuestarios internacionales permitió la estabilización de la economía en el periodo 1867-1885 y una aceleración de la tasa de crecimiento económico del país a partir de la década de 1890.

6. Régimen fiscal, régimen monetario y crédito público

Los elementos comunes entre la experiencia fiscal mexicana y la europea y norteamericana coexisten con otros que señalan que la convergencia no fue total. Uno de los principales elementos de divergencia fue la diferente relación entre fiscalidad y régimen monetario, lo que representa la existencia de externalidades, reconducibles al sistema monetario internacional que influyeron negativamente en la convergencia y en la experiencia fiscal mexicana. Las externalidades negativas se comprenden mejor si se tiene presente que el proceso de convergencia fiscal del decenio de 1860 se dio conjuntamente con la liberalización comercial y el nacimiento del crédito público.

La interdependencia entre sistema fiscal y crédito público conllevó una serie de vínculos. El nuevo crédito público se fundó en el reconocimiento explícito de toda la deuda interna y externa acumulada a partir de la Independencia, con excepción de la enorme deuda del Imperio de Maximiliano, en la obligación del gobierno de servir la deuda mediante el pago de los intereses y de la amortización de la misma, en la total igualdad jurídica de todos los acreedores, independientemente de su nacionalidad, y en la aceptación de la libertad de contratación de los títulos de la deuda, tanto por parte del gobierno como por parte de los tenedores de los mismos. La libertad de contratación implicó aceptar que el valor de los títulos sería el que le asignara el mercado, lo cual permitió el desarrollo de un mercado monetario interno vinculado con los internacionales.

La evolución de la deuda pública mexicana (cuadro 7.6) nos dice que la deuda interna, la que se expresa en pesos plata, se redujo, mientras la deuda externa, pagadera en oro, aumentó, especialmente a partir de 1895. También se nota que a diferencia de la tendencia del ingreso y del gasto federal, la primera maniobra de convergencia, realizada entre fines de la década de

Cuadro 7.6. Deuda pública mexicana, 1868-1910
(millones de pesos)

Años	*Interior*	*Exterior*	*Total*	*Deuda/ingreso*[1]
1868	75.3	67	142.3	9.4
1880	51.3	76.2	127.5	4.9
1885	81	60.1	141.1	4.9
1890	86	55	141.1	3.9
1895	65.5	87.8	153.3	5.7
1900	61.7	112.4	174.2	5.5
1905	65.8	155.2	221	4.3
1910	67.6	149.9	217.5	3.9

[1] Número de ingresos federales anuales necesarios para cubrir la deuda pública total.
Fuente: Carmagnani (1994, apéndice).

1860 y los primeros años de la de 1880, no fue suficiente para que la deuda pública convergiera en los parámetros internacionales. En efecto, no obstante que entre 1868 y 1880 el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la deuda disminuyó de 9.4 a 4.9 anualidades, en la década de 1890 hubo una nueva y marcada divergencia. La divergencia destaca por el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la totalidad de la deuda, que aumentó de 3.9 a 5.7 anualidades entre 1890 y 1900. Sólo fue a la vuelta del siglo que se dio la segunda convergencia, con lo cual se recuperaron valores similares a los de la década de 1880.

La convergencia de la deuda pública mexicana con las normas internacionales en los años de 1860 y 1870 fue, todo sumado, relativamente fácil porque se vio favorecida por el contexto internacional que todavía era de tipo bimetálico, y México era uno de los principales productores mundiales de plata. De allí que la reestructuración de la deuda pública, que tuvo que ver exclusivamente con la deuda interna, se hizo sobre un monto nominal de 75.3 millones de pesos, pero cuyo valor de mercado no superaba los 50.7 millones de pesos. Jugando sobre la enorme diferencia entre valor nominal y valor de mercado, la tesorería federal pudo rescatar 24.6 millones de títulos invirtiendo alrededor de 9 millones de pesos en un arco temporal de 10 años (Haber, 1997a).

Problema diferente fue el posterior a 1876, cuando por efecto de la rápida transformación del entorno monetario internacional, en especial de la rápida difusión del patrón oro, la convergencia preexistente fue amenazada, en el ámbito interno, por una nueva espiral de exceso de gasto federal que dio vida a una cuantiosa deuda flotante y, en el externo, por la rápida desmonetización de la plata. La relación tradicional entre una unidad de oro y las unidades de plata, 1:15.5, se expandió rápidamente llegando a 1:22.10 en 1889 y a 1:31.57 en 1895 (Zabludovsky, 1992: 290-326).

Como puede verse, en el curso del periodo 1885-1895 se crearon dos condiciones favorables para un nuevo proceso de divergencia de los parámetros fiscales y monetarios europeos: el resurgimiento del déficit fiscal y la difusión del patrón oro. Sin embargo, mientras existían los instrumentos fiscales para corregir el déficit de presupuesto, en cambio no había los mecanismos monetarios para corregir con rapidez la baja del valor de la plata, especialmente si se toma en cuenta que México no tenía un sistema monetario bimetálico sino el monometálico plata. De allí que se pueda decir que el desequilibrio monetario entre México y los países industrializados y, en especial, con Gran Bretaña, era muy elevado.

La situación monetaria mexicana estaba lejos de ser anómala en el contexto internacional. Todavía a comienzos de 1880 existían tres patrones monetarios: el áureo, limitado a Gran Bretaña y Portugal; el bimetálico, que cubría gran parte de los países europeos y americanos; y, finalmente el patrón plata, vigente en India, China, México, Bolivia, Perú, pero también en algunos países europeos como Suiza, España y Bélgica. Hacia 1850, por temor a la invasión del oro californiano, muchos países europeos optaron por desmonetizar el oro. Probablemente, la persistencia en las áreas latinoamericanas del patrón monometálico plata se explica también por el fracaso en reforzar el sistema bimetálico por parte de la Unión Latina en 1865. Así, a partir de 1880 y en el curso del decenio de 1890, el rango monetario de México en el sistema internacional tendió a disminuir en proporción directamente proporcional a la expansión del patrón oro.

La reacción mexicana fue extremadamente lenta porque la desmonetización de la plata en el ámbito internacional, si bien perjudicaba el ingreso de los productores de plata, no afectó en la misma proporción ni la producción nacional ni los ingresos federales. En efecto, la plata, por la total liberalización comercial a partir de 1882, no pagaba ningún impuesto a la exportación y los ingresos federales derivados de las importaciones y de los consumos no fueron particularmente afectados, porque la disminución del poder de compra del conjunto de las exportaciones mexicanas fue apenas de 0.2% anual entre 1889 y 1896.

El deterioro del entorno monetario y la nueva espiral de déficit del presupuesto repercutieron, en cambio, en la deuda pública en oro, que no fue reestructurada en el decenio de 1870, por lo que el déficit presupuestal generó entre 45 y 50 millones de pesos de nueva deuda flotante en menos de un decenio.

A pesar de la voluntad de buena parte de los operadores financieros y de los responsables de la política fiscal mexicana de regresar a la convergencia, el fracaso en la consolidación de la deuda pública de 1885 es un buen ejemplo. En efecto, dicha consolidación fracasó por la continua generación de pasivos en el presupuesto. Hay que tomar en cuenta que se convirtieron 185

millones de pesos de deuda pública interna y externa a cambio de nuevos títulos por un valor nominal de 138 millones, mientras la deuda flotante siguió creciendo, hasta alcanzar en 1890 la suma de 78 millones de pesos. En otras palabras, mientras la consolidación redujo la deuda pública a largo plazo en 25.4%, es decir 47 millones de pesos, los déficits incrementaron 39.2% la deuda pública en un breve plazo, es decir, 78 millones de pesos (Carmagnani, 1994: 279-284).

Los responsables de la política fiscal y monetaria aprendieron, de esta forma, a otorgar la debida importancia al control del entorno monetario que era, como se ha dicho, particularmente adverso a la experiencia mexicana. Al mismo tiempo, el alejamiento del comportamiento monetario internacional hizo ver, en la década de 1880, la necesidad de valorar los condicionamientos positivos y, en especial, el crecimiento de la producción interna y de las exportaciones. No debemos, en efecto, olvidar que a lo largo del periodo 1877-1910 el valor en dólares de las exportaciones mexicanas creció a una tasa de 6.9%, similar a la del aumento del volumen de las exportaciones. Hay que especificar que las tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas fueron superiores a las de otras economías secundarias con exportaciones similares a las mexicanas.

El aprendizaje vía prueba y error y el constatar que el comercio exterior mexicano creció y se diversificó, permitió que los responsables de la política económica mexicana elaboraran un nuevo esquema para lograr, a mediano plazo, una nueva y más sólida convergencia fiscal y monetaria de México a las normas internacionales por medio del patrón oro.

La nueva convergencia mexicana resultó de una estrategia que podemos caracterizar como flexible porque no buscó bloquear la producción de plata ni sustituirla totalmente con el oro. Fue una estrategia que buscó, en un primer momento, crear las condiciones para superar el monometalismo plata mediante la introducción de un bimetalismo "cojo", en el cual el oro funcionó como equivalente general exclusivamente para las relaciones mercantiles y financieras con el exterior y, en un segundo momento, introdujo un sistema áureo "cojo", el *gold exchange standard*, según el cual el oro funcionó como equivalente general de las transacciones comerciales, financieras y monetarias tanto internas como externas.

El abandono del patrón plata se aceleró frente a la necesidad de minimizar, entre 1895 y 1901, la aguda devaluación de la plata cuyo efecto fue provocar, a diferencia de lo que aconteció entre 1889 y 1895, un fuerte desfase entre los ingresos y los gastos federales expresados en pesos —que crecieron a una tasa de 4.2% y de 4.1%, respectivamente— y los expresados en dólares, que en cambio crecieron apenas 1.6 y 1.5%, respectivamente. La búsqueda de presupuestos equilibrados vía una mayor disciplina del gasto no bastó, puesto que, al no existir certeza en el cambio de la moneda, la posición fiscal

y financiera mexicana conllevaba un gran riesgo en los ámbitos nacional e internacional. El riesgo era mayor si se tiene en cuenta que una parte considerable de la deuda pública, 230 millones de pesos, estaba expresada en oro y que buena parte de ella se contrató cuando el peso mexicano valía en oro mucho más que a comienzos del siglo XX.

La devaluación de la plata tuvo efectos en los aspectos fiscal y financiero sobre dos variables: la amortización e intereses de la deuda en oro, en especial la contraída en los mercados financieros europeos, que aumentó en relación directamente proporcional a la devaluación de la plata; y en los ingresos, que disminuyeron debido a que todas las tasas y los impuestos se cobraban en pesos plata. Conviene añadir que la devaluación de la plata redujo el poder de compra externo de las exportaciones, por ser ésta el principal producto de exportación.

La situación fiscal y la de la deuda externa amenazaban nuevamente con alejar a México de los circuitos financieros internacionales, a menos que se lograra neutralizar los efectos de la devaluación de la plata mediante la diversificación e incremento de las exportaciones, y se estableciera una relación positiva entre la capacidad de importación y el poder de compra de las exportaciones.

Entre 1895 y 1902 las exportaciones expresadas en oro aumentaron anualmente 6.4% y las importaciones 6.3%, lo cual nos dice que no disminuyó la capacidad de importación ni el poder adquisitivo de las exportaciones. Otros indicadores positivos que favorecieron la nueva convergencia fiscal y monetaria fueron la disminución de la participación de la plata en las exportaciones totales, que se redujo de 50.6 a 35.5%; la mejora en la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones mexicanas, que registraron un incremento anual de 2.7% en el periodo 1892-1908; y el hecho de que no aumentó el servicio de la deuda exterior en oro a lo largo del periodo.

La incertidumbre del cambio y la precaria relación de México con el sistema oro entre 1890 y 1902 explican el estancamiento de la relación entre la deuda y su servicio, que se mantuvo a un tercio del gasto total, al tiempo que tampoco creció la deuda externa en oro, pues apenas subió 4 millones de dólares entre 1896 y 1903. Las medidas adoptadas para llegar a una mayor convergencia fiscal y monetaria limitaron el acceso de México al mercado de capitales internacionales.

La estabilización alcanzada a comienzos del siglo XX permitió dar el siguiente paso hacia la convergencia monetaria internacional. Una vez neutralizados los condicionamientos negativos, se indexaron parcialmente al oro los ingresos federales, en especial los derivados de las importaciones. En 1903 se activó un mecanismo que permitió que los derechos de importación se cobraran teniendo en cuenta la fluctuación entre la plata y el dólar oro, a partir de la equivalencia de 2.2 pesos plata (1 dólar oro). La indexación del

peso plata al dólar oro de los derechos de importación evitaba que las fluctuaciones cambiarias afectaran el servicio de la deuda pública y de la deuda externa en oro.

Se trató de una decisión importante. En el primer año, 1903-1904, los ingresos por concepto de derechos de importación fueron de 14.8 millones de dólares, en tanto que el servicio de la deuda fue de 9.4 millones de dólares. Al anclar los derechos aduaneros sobre los bienes importados se puso al amparo de las fluctuaciones del cambio 40.2% del ingreso federal, que fue de 86.9 millones de dólares en 1903-1904. La ventaja de la estabilidad cambiaria fue la de poder aprovechar las condiciones favorables del mercado financiero internacional. Los banqueros y los empresarios comprendieron que el gobierno mexicano no se estaba sobreendeudando, pues entre 1903 y 1906 la deuda externa pasó de 111.3 a 155.2 millones de dólares.

La convergencia financiera permitió que el sistema monetario mexicano se homologara al patrón oro, predominante a nivel internacional. México se incorporó a éste en 1905 al adoptar el *gold exchange standard*, es decir, un patrón en el que el oro asume el papel de equivalente general mientras la plata se desmonetiza sin quitarla completamente de la circulación.

La adopción del *gold exchange standard* se hizo con argumentos que ilustran la adhesión de la élite política mexicana a las ideas monetarias y fiscales liberales que circulaban en el contexto internacional. Se sostuvo que la adopción del sistema áureo protegía la producción de las fluctuaciones del cambio y facilitaba la inversión extranjera, regularizaba el comercio exterior, y daba un instrumento adicional al gobierno para conservar el equilibrio del presupuesto, al tiempo que regularía las transacciones bancarias. Vale la pena subrayar que estas consideraciones ya estaban presentes en los estudios y en los ensayos relativos al sistema áureo, y que fueron razones que los representantes mexicanos escucharon en Nueva York en 1903, cuando trataron de regular el precio de la plata con los financieros americanos. En última instancia, la convergencia de México en el sistema oro simbolizaba su ingreso en el concierto de las naciones civilizadas.

Algunas consideraciones finales

La reconstrucción de la experiencia fiscal y financiera mexicana a la luz de su convergencia y divergencia de las experiencias similares en países líderes de Europa, es un llamado de atención sobre una problemática que no ha recibido la debida atención. Hago referencia al interés de los responsables de la política económica de México, o sea, un país exportador de productos agrícolas y de materias primas manufacturadas, por promover una mayor integración con el sistema fiscal, financiero y monetario internacional. Tenían con-

ciencia de que la convergencia mejoraría su desempeño económico gracias, en especial, a la baja en las tasas de interés en los mercados de capitales, por la valoración de los títulos y bonos nacionales en las bolsas internacionales y por la mayor confianza de los inversionistas extranjeros. Dicho de otra forma, el buen desempeño económico no dependió exclusivamente del crecimiento de las exportaciones, sino también de la existencia de un sólido crédito público fundado en presupuestos equilibrados (Bordo, 1999: 195-238 y 318-366).

En mi análisis contrasto las ideas tradicionales que aún se repiten en algunos buenos textos de historia financiera internacional, donde las áreas latinoamericanas y México aparecen como carentes de cualquier forma de disciplina presupuestal, fiscal y monetaria. En estos textos, la supuesta indisciplina se atribuye al monopolio político ejercido sobre la política económica por los grandes propietarios agrícolas y los latifundistas de los distintos países. De allí que olviden la gran novedad del liberalismo, es decir, la disolución de los estamentos y el nacimiento de grupos de interés modernos.

Mi argumento, por el contrario, habla del interés por parte de la clase política, de los grupos de interés económico y financiero, y de los responsables de la política económica en reformar y potenciar los instrumentos fiscales y monetarios con el fin de evitar el déficit en los presupuestos. Todos ellos cobraron conciencia de que dichos déficits no sólo afectaban el crecimiento económico del país, sino más aún los ingresos de los operadores económicos y del gobierno. Por esto sostengo que la convergencia fiscal y monetaria mexicana con los parámetros internacionales no fue un hecho formal, sino que respondió a motivos reales y concretos. La importancia que políticos y la opinión pública atribuyen al ingreso del país al concierto de las naciones civilizadas, destaca por el peso que se concede a la integración del sistema monetario en el *gold standard*.

En los países secundarios, como México, la búsqueda de una convergencia no fue diferente a la que se observa en otros países, y en especial, en los países europeos, y por tanto, las hipótesis de la falta de interés de la clase política mexicana y latinoamericana por una auténtica disciplina fiscal y monetaria es infundada. De allí que se pueda pensar que sea infundada la idea de que tras la adopción del patrón oro se escondan los intereses industriales, mientras los intereses agrarios y de los exportadores militen mayormente a favor del bimetalismo o del patrón plata.

El desempeño económico de México entre la segunda mitad del siglo XIX y la Revolución necesitó de una estrecha correlación entre la política fiscal y la monetaria. Ambas dieron vida a la economía financiera sin la cual la economía real no se habría expandido. Al mismo tiempo, la nueva relación que se construyó entre el presupuesto equilibrado y el crédito público fue fundamental para mejorar la participación de México en el sistema económico internacional.

Precisamente porque la hacienda y el crédito público fueron los articuladores de la economía nacional con la internacional, se puede comprender que la desarticulación de la hacienda pública de México aconteció por la transformación de ambos contextos. La Revolución mexicana y la primera Guerra Mundial mostraron los límites del liberalismo, por su incapacidad de conjugarse con los principios de la democracia, e hizo posible la desintegración de la hacienda pública sostenida por el *gold exchange standard.*

Referencias y bibliografía

Bordo, Michael B., 1999. *The Gold Standard and Related Regimes. Collected Essays*, Nueva York, Cambridge University Press.

Busto, Emiliano, 1976. *Administración pública de México. Breve estudio comparado entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México* (1889), México, Secretaría de la Presidencia.

Cárdenas, Enrique (comp.), 1992. *Historia económica de México, III.* México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas de El Trimestre Económico).

Carmagnani, Marcello, 1983. "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", *Iberoamerikanisches Archiv* 3-4, pp. 279-312.

Carmagnani, Marcello, 1993a. "El federalismo liberal mexicano", en Carmagnani (coord.), pp. 135-179.

Carmagnani, Marcello (coord.), 1993b. *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Carmagnani, Marcello, 1994. *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Carmagnani, Marcello, 2005. "Vectors in Liberal Economic Culture in Mexico", en Rodríguez O. (comp.), pp. 285-304.

Haber, Stephen, 1997a. "Financial Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Governmental Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico", en Haber (coord.), pp. 146-178.

Haber, Stephen (coord.), 1997b. *How Latin America Fell Behind. Essays in Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press.

Macedo, Pablo, 1989. *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas. La hacienda pública*, México, UNAM.

Razo, Armando, 2008. *Social Foundations of Limited Dictatorship. Networks and Private Protection during Mexico's Early Industrialization*, Stanford, Stanford University Press.

Rodríguez O., Jaime E. (comp.), 2005. *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in Nineenth-Century Mexico*, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers.

Zabludovsky, Jaime, 1992. "La depreciación de la plata y las exportaciones", en Cárdenas (comp.), pp. 290-326.

8. MÉXICO Y LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, 1860-1930

*Paolo Riguzzi**
El Colegio Mexiquense

Introducción

El propósito de este ensayo es trazar las coordenadas que permitan entender las características y la evolución de la posición económica internacional de México entre los años sesenta del siglo XIX y 1930, un periodo que corresponde, de forma aproximada, a la trayectoria de lo que se define como la primera globalización económica moderna: desde su surgimiento hasta su debilitamiento, iniciado por la primera Guerra Mundial, y su desplome a raíz de la Gran Depresión. La globalización de este periodo se alimentaba con la gran movilidad de capitales, bienes, personas e información, cuyos flujos derivaron en niveles inéditos de integración económica (Findlay y O' Rourke, 2006: 383-414). En este marco, analizamos la posición internacional a partir del conjunto de interacciones entre México y los mercados, los participantes y las instituciones de esta economía "global", basándonos fundamentalmente en tres vertientes: el comercio exterior, la inversión de capital, y los flujos financieros y el régimen monetario. El objetivo del trabajo es reconstruir los mecanismos de interrelación entre el contexto internacional y doméstico en los tres rubros; explicar en qué medida el comercio, las inversiones y las finanzas contribuyeron al desarrollo de la participación mexicana en los mercados internacionales de bienes y factores; y detectar cuál de ellos incidió mayormente en los cambios experimentados en las relaciones económicas exteriores de México.

En términos más generales, en el trasfondo inmediato están las cuestiones de la inserción de un país de la periferia en la economía mundial, sus condiciones y efectos, y en particular la capacidad de amortiguar la volatilidad y la inestabilidad inherentes a los periodos de intensa integración económica externa, bajo la forma de suspensiones abruptas de los flujos de capitales y de fluctuaciones violentas en los precios de las exportaciones de

* El autor agradece los comentarios de Alan Knight, Sandra Kuntz Ficker, Leonor Ludlow, Carlos Marichal y Gabriel Tortella a diferentes versiones de este trabajo.

materias primas. En el largo plazo, México fue un participante relativamente pequeño, en razón del tamaño de sus mercados y de sus intercambios, y por tanto un "tomador de precios", que tenía que adecuarse a condiciones comerciales y financieras determinadas en el mercado internacional. Sin embargo, al igual que otros países de tamaño mediano, la inserción en estos procesos no se rigió sólo por el automatismo de los mercados, de las ventajas comparativas o por la estructura de la división internacional del trabajo: varios niveles entrelazados de negociación del gobierno mexicano con inversionistas, banqueros, organizaciones y también con otros gobiernos, moldearon y ajustaron la posición mexicana en la economía internacional.

Una visión de conjunto

Los indicadores absolutos y relativos reunidos en el cuadro 8.1 presentan una visión organizada en cortes temporales de la evolución de las conexiones entre la economía mexicana y la internacional, a lo largo de siete décadas. A falta de cifras mínimamente confiables del PIB, que permitan fijar de manera convencional los niveles de apertura económica, y con las salvedades ligadas a la falta o la precariedad de algunos datos, tales indicadores son representativos de la presencia y la inserción mexicana en la primera globalización, de la que proporcionan una imagen articulada en tres grandes áreas: comercio exterior, inversión directa y de cartera, y finanzas exteriores. Aunque cada una tenga características propias, la sintonía entre ellas es suficiente para fundamentar la existencia de etapas muy diversas en cuanto al significado de la economía internacional para México.

Como se observa, el punto de partida remite a una debilidad acentuada de las conexiones, que se reprodujo hasta los años setenta del siglo XIX, y que se expresaba en los bajísimos niveles de presencia en el mercado mundial y en el estadounidense, casi exclusivamente ligados a la exportación de plata; en las muy elevadas barreras arancelarias; en la exigüidad de inversiones y empresas extranjeras, que provenían casi de una sola fuente (Gran Bretaña), por lo demás renuente a prestar fondos a México, debido a la prolongada insolvencia. En una etapa sucesiva, a partir de los años ochenta, se puso en marcha un proceso de apertura económica, fincado inicialmente en la integración regional con el vecino del norte, que prosiguió con la atracción masiva de inversiones extranjeras de diferentes orígenes, la dinamización de las exportaciones, que expandieron su cuota en los mercados mundiales y se diversificaron, la significativa desgravación arancelaria, y el reingreso del Estado mexicano como sujeto de crédito en el mercado de capitales. Este proceso de apertura, que incluyó la reforma del sistema monetario en 1905, para anclarlo al oro, alcanzó un punto máximo alrededor de 1910-1911 y luego

se debilitó, perdió coherencia entre sus aspectos y se revirtió —parcialmente— en la década de 1910, debido a la coincidencia entre las guerras civiles de la Revolución, el colapso del Estado y la primera Guerra Mundial.

Tras esta etapa, lo que surgió fue un perfil muy segmentado de la conexión con la economía internacional, centrado en las fuertes exportaciones de petróleo, del que durante unos cuantos años (1917-1924) México fue el segundo productor mundial. Así que, al mismo tiempo que se reducía de manera sustancial el número de empresas extranjeras, la disminución de la nueva inversión, y la suspensión casi definitiva del servicio de la deuda externa, los volúmenes de petróleo generaban capacidad importadora y eran el enlace principal con los mercados mundiales (además de fuente de tensiones entre el gobierno mexicano, empresas petroleras y diplomacia estadounidense). Pero este marco se desvaneció en los años veinte, debido al drástico descenso de la producción del energético, por causas técnicas y políticas, y el comercio de exportación volvió a los canales tradicionales de la plata, los minerales industriales y el henequén. Al final, la crisis de 1929 produjo el colapso del precio de muchas de las materias primas de la cartera exportadora mexicana y provocó el principio de una etapa de cierre generalizado de la economía durante los años treinta, paralelo a lo que acontecía en el resto de los países, pero matizada por una importante ola de cooperación económica regional con Estados Unidos.

Lo que sigue es un análisis de cada una de las etapas mencionadas, que permita entender sus características, así como su secuencia.

1. 1861-1879. Globalización incipiente y aislamiento mexicano

En el tercer cuarto del siglo XIX se gestaron las premisas de lo que se conoce como primera globalización de la economía internacional. Tras la adopción del libre comercio en Gran Bretaña (1846-1849), cuyo significado fue la liberalización casi completa y unilateral del mayor mercado mundial, la aplicación del vapor al transporte terrestre y marítimo se extendió de forma sustancial, reduciendo los costos y los tiempos de traslado, y la apertura —parcial— de China y Japón al comercio con Occidente amplió la escala de los intercambios. Al mismo tiempo, en la disminución en el significado de la distancia geográfica jugó un papel importante la telegrafía submarina, definida como el "Internet victoriano" (Standage, 1998: vii-viii), que fue de gran importancia para la transmisión de información económica; así como a los canales interoceánicos, como el de Suez (1869), entre Europa y Asia, y el proyecto de Panamá. Como resultado, el comercio mundial tuvo una expansión extraordinaria y creció a una tasa de 4% al año entre 1850 y 1872.

Cuadro 8.1. Indicadores de las relaciones de México con la economía internacional, 1861-1929

	1861	*1878*	*1890*	*1910*	*1921*	*1929*
Porcentaje de México en el comercio mundial (exportaciones)	0.31	0.30	0.63	0.65	n.d.	0.57
Porcentaje de México en las importaciones de EU	0.7	1.26	3.46	5.6	6.5	3.4
Productos importantes de México (>5% en el mercado mundial)	Plata	Plata	Plata Henequén	Plata Plomo Henequén Oro Cobre	Petróleo Plata Henequén	Plata Henequén Zinc
Coeficientes de protección arancelaria implícita (porcentajes)	n.d.	60	50	29	14	31
Tipo de cambio	Patrón plata-fijo	Patrón plata-fluctuante	Patrón plata-fluctuante	Patrón cambio oro-fijo	Patrón cambio oro-fijo	Patrón bimetálico-fijo
Número de empresas extranjeras activas Rango mínimo-máximo	7	16-18	145-155	485-520	170-185	82-96
Niveles de IED (millones de dólares)	5	12-13	220	700-800	n.d.	600-650

Procedencia de la IED (porcentaje)	GB 90 EU 10	GB 85 EU 15	GB 51 EU 47	EU 60 GB 25 Europa15	–	EU 75 GB 15 Europa 10
Empresas mexicanas que cotizan en bolsas extranjeras	–	–	–	16	14	n.d.
Niveles de la deuda externa federal (miles de dólares)	70 000	75 000	109 000	176 000 sin deuda de FFCC	265 000	485 000
Tasa de interés real ponderada (porcentaje)	–	–	7.4	4.50	–	–
Bolsas en las que se cotiza	1	2	4	7	3	3
Servicio	No	No	Sí	Sí	No	No

n.d.: no disponible.
Fuentes: véase bibliografía.

En este contexto, la conexión de México con la economía internacional era muy débil, y pobre en cuanto a articulación y beneficios, por el estancamiento y la concentración del comercio, la ausencia de flujos significativos de inversión extranjera, y la insolvencia prolongada sobre la deuda exterior, que causó incluso la intervención de las cañoneras anglo-franco-españolas en 1861.

La posición de la economía mexicana se basaba casi exclusivamente en una actividad, aunque de gran visibilidad comercial, como era la exportación de plata acuñada, de la que el país era el principal proveedor. El metal blanco constituía un medio de pago esencial para el comercio, específicamente para el intercambio de los países occidentales con los mercados asiáticos, y gracias a ello el peso mexicano fue, en buena parte del siglo XIX, una divisa importante para el mundo que estaba fuera del patrón oro. Tenía una circulación transcontinental, sobrepuesta a la naturaleza de moneda nacional: valía exclusivamente por ser el mejor cuño de plata disponible, por cantidad y fineza, y desempeñaba un papel importante en el sistema multilateral del comercio, siendo el medio de pago principal con el cual Europa saldaba sus importaciones con Oriente. Así, el peso, cuyo precio se determinaba en Londres, se empleaba como moneda en los puertos de China y Japón, Indochina, Hong Kong y los estrechos, Filipinas, e India; de hecho, como resultado del gran superávit asiático entre finales de los años cincuenta y mediados de los setenta, su cotización en los mercados europeos llegó a tener una ligera prima (usualmente entre 1 y 2%) sobre el valor intrínseco de su contenido metálico. En este contexto, a partir de 1873 comenzó la caída del precio de la plata, activada por la desmonetización del metal blanco en Europa y el tránsito de las principales economías occidentales al patrón oro, la cual se prolongó en las décadas sucesivas.

La moneda de plata era la columna del comercio mexicano, proveyendo en estas décadas una proporción que osciló entre un mínimo de 75% y un máximo de 90% sobre el total, pero también, como se verá, de la balanza de pagos. Ello se explica, en buena medida, por el hecho de que México se caracterizó por un comercio exterior en el que era importador de manufacturas textiles y otros bienes de consumo, y exportador de plata, junto con unos cuantos productos de la agricultura tropical, en declive comercial. El núcleo del intercambio estaba dado por la adquisición de textiles contra la remisión de plata en moneda. Es importante mencionar, sin embargo, que sólo una parte de este intercambio recaía en el esquema "clásico" en el cual un país subdesarrollado compraba manufacturas, típicamente bienes de consumo europeos, y exportaba materias primas. Por prescripción legal, la plata mexicana salía predominantemente en forma acuñada, es decir, en forma de un producto elaborado: de ello se encargaban empresas privadas que administraban un activo nacional: las casas de monedas. Pero este rasgo no repor-

taba beneficios, y México no estaba mejor por exportar un producto manufacturado en lugar de una materia prima.

Evaluar los cambios en la composición del comercio exterior entre los años de 1850 y 1870 presenta dificultades considerables, debido a las imperfecciones estadísticas y al fenómeno del contrabando, que fue un protagonista de los intercambios mexicanos durante gran parte del siglo XIX, tanto en la rama de importación como en la de exportación. En ambos casos, la entrada y salida ilegal de mercancías concernían principalmente a aquellos géneros más gravados por los aranceles vigentes, y que tenían características físicas o geográficas que los volvían "contrabandeables": textiles, metales preciosos y maderas finas. Descontando esta limitación, se han empleado los datos oficiales de exportación de tres años, de julio 1872 a junio 1875, cuyo promedio es representativo de la década, contrastándolos con el panorama del comercio exterior en 1856, para identificar los cambios. En el cuadro 8.2 se ofrece un análisis desagregado de sus principales rubros, que especifica los productos con peso porcentual igual o superior a 0.5% del valor total.

Cuadro 8.2. Composición de las exportaciones mexicanas, 1856 y 1872-1874
(porcentaje de su valor)

	1856	*1872-1874*
Metales preciosos (plata y oro)	86.4	74.8
Cueros y pieles	1 (3)	5.9
Maderas	4.8	4.4
Añil, grana, vainilla, zarzaparilla y purga de Jalapa	4	3.2
Henequén	—	2.4
Café	—	2.1
Otros (64 productos)	4 (2)	7.2

Notas: los datos para 1856 se refieren a las exportaciones del principal puerto, Veracruz, con las de otras cuatro importantes aduanas marítimas (Tampico, Mazatlán, Laguna del Carmen y Coatzacoalcos). Los de 1872-1875 corresponden al total de aduanas. Entre paréntesis se incluyen estimaciones alternativas.
Fuentes: cálculos basados en Archivo Histórico Diplomático Mexicano (1974); Department of State (1856-1857); *Noticia* (1880).

Como se observa, el grado de concentración por producto era muy alto, y pese a que en los años setenta se puede notar una tendencia a la disminución del predominio de los metales preciosos, éstos aún constituían tres cuartas partes del total exportado. En las dos fechas, pieles y cueros, así como maderas (caoba y palo de tinte) complementaban la plataforma exportadora mexicana. En el segundo caso, es de notar que las estadísticas mexicanas no registran el fuerte volumen de salidas ilegales de caoba que tuvieron lugar en la década de 1870, y que las fuentes británicas permiten cifrar en más del doble. En cambio, el grupo de exportaciones tradicionales como añil, grana, vainilla y medicinas vegetales (zarzaparilla, purga de Jalapa), muestra un

descenso entre los dos periodos. La reducción de su proporción en el total exportado reflejaba la crisis de su posición de mercado frente a las modificaciones del consumo occidental: se trataba de productos marginados por la competencia de otras áreas (vainilla) o en vía de eliminación casi completa, en el caso de la grana cochinilla, el añil y otros, por el reemplazo con sustancias químicas en la tintura textil y en la farmacéutica.

Las novedades en la composición de las exportaciones se pueden situar alrededor de aquel 5% de productos no existentes en 1856, representados por café y henequén, que seguirán creciendo en importancia comercial en las décadas sucesivas, hasta convertirse en partidas cuantiosas del comercio mexicano. Éstos eran rubros que aparecían por primera vez en forma significativa en la plataforma exportadora mexicana, y tenían tres características comunes. En primer lugar, representaban el aprovechamiento de recursos naturales presentes en la dotación del país, antes no explotados, en respuesta a movimientos favorables de los precios internacionales. En este sentido, ofrecieron el espacio más directo para la responsividad de la economía mexicana al mercado internacional. En segundo lugar, plantearon la novedad de que la conexión predominante era con el mercado estadounidense, mientras el resto del intercambio se desarrollaba sobre todo con Europa. En tercer lugar, tanto el café como el henequén reflejaban un proceso de reasignación de recursos al interior de economías regionales (en el primer caso sobre todo Veracruz, en el segundo Yucatán). En conjunto, las continuidades en la composición de las exportaciones mexicanas reflejaban la dificultad de adecuarse a las transformaciones que el comercio internacional estaba experimentando a partir del último tercio de siglo XIX y eran indicio de una rigidez muy elevada en la asignación de recursos. Todo ello derivaba en un modelo pobre de comercio, que no producía crecimiento de las relaciones comerciales ni aseguraba la captación de beneficios para el país.

La posición financiera de México era la de exportador neto de capitales, a raíz de que la pequeñez de los flujos de capital extranjero que se introducían al país no compensaba la salida de fondos, aun cuando no se estaba pagando la deuda externa. Detrás de los saldos aparentemente positivos de la balanza comercial había una porción importante de remesas monetarias para compensar el déficit en los pagos internacionales. La información cualitativa confirma esta tendencia: es muy evidente que los actores (sea privados o públicos) percibían que el circulante metálico, que constituía de facto el único medio de pago formal, se iba contrayendo debido al déficit de las cuentas externas. Una buena parte de las exportaciones registradas de moneda de plata (a la cual habría que añadir el contrabando) constituían pago de deudas, fuga de capitales o saldo de la cuenta corriente. La escasez de datos dificulta la medición de este fenómeno, pero la evidencia cualitativa es abundante, por lo que se examinarán aquí sus principales aspectos. Uno era que

las familias de la oligarquía mexicana residían y gastaban en Europa. Sus gastos, sufragados por remisiones de numerario desde México, eran transferencias unilaterales. De hecho, la presencia de mexicanos en el extranjero, no balanceada por los gastos de visitantes a México, y su peso sobre la balanza de pagos era un elemento reconocido oficialmente en los cálculos económicos. Otro era que la exportación de plata amonedada servía para situar fondos en Europa y alimentar los depósitos mexicanos en las casas bancarias europeas. Lo que es comprobable es que la cartera de inversiones de muchos mexicanos ricos incluía porciones muy consistentes de títulos de renta fija franceses e ingleses y depósitos bancarios. Por otro lado, las partidas invisibles de la balanza comercial (seguros, fletes, comisiones) causaban una salida sustancial de recursos al exterior, debido a que México no disponía de aseguradoras nacionales, marina mercante ni bancos.

Del otro lado de la balanza, no obstante el periodo de auge de las inversiones extranjeras en América Latina, el ingreso de capitales fue extremadamente modesto. Entre 1865 y 1875, en particular, se produjo un flujo sostenido de inversiones británicas en el área, cuyo monto total creció más del doble, antes de ser interrumpido por los efectos de la crisis de 1873. Según lo ha calculado Irving Stone, los préstamos a gobiernos latinoamericanos aumentaron 109% y el capital pagado (acciones y bonos) de las empresas británicas operantes en el continente se incrementó 137% (Stone, 1987: 60-61). México fue receptor de fracciones insignificantes de este flujo de capitales y, en realidad, en los años de guerra contra la intervención francesa y de la caída del Imperio se verificó un proceso de desinversión, con la retirada de varias empresas extranjeras. De alrededor de 25 pequeñas compañías mineras estadounidenses que operaban en la primera mitad de los años sesenta en los estados del noroeste (Durango, Sinaloa, Sonora y Chihuahua), para finales del decenio quedaban en existencia —precaria— no más de cinco. Como ya había sucedido en la década de 1820 con las compañías británicas en el centro del país, la implantación de inversiones mineras experimentó grandes obstáculos: inestabilidad, aislamiento geográfico, tecnologías equivocadas y problemas laborales.

Durante los años setenta el capital pagado por las empresas extranjeras ubicadas en México debió fluctuar entre 12 y 13.5 millones de dólares; se trataba a todas luces de una cifra muy pequeña y que, además, más de la mitad estaba compuesta por bonos, es decir, deuda amortizable y no inversión de riesgo. Las únicas inversiones relevantes eran las de dos empresas británicas: el ferrocarril México-Veracruz (Mexican Railway Company) y, en mucha menor medida, el Banco de Londres, México y Sudamérica, que era la filial de un pequeño banco británico multinacional. Las dos representaban entre 75 y 80% del *stock* de las inversiones extranjeras directas. Ambas se habían instalado en México en 1863-1864, al comienzo del experimento

imperial de Maximiliano, con la expectativa —falaz— de que el orden monárquico sostenido por el apoyo militar francés y los préstamos europeos se consolidaría. Este núcleo de inversiones británicas poseía una forma típica en tanto que, como en toda América Latina, tenía como objeto la modernización y expansión del sector externo: el ferrocarril entre la capital y el principal puerto y un banco que financiara el comercio. Pero, contrariamente a lo que acontecía en los otros países latinoamericanos, no se trataba de un núcleo expansivo desde el punto de vista de la conexión con la economía internacional, sino de unidades económicas arrinconadas en posiciones financieramente precarias. Las emisiones de deuda que la compañía Mexican Railway realizó en Londres, entre 1871 y 1874, revelan las condiciones extremas en las que se daba la transferencia de capitales a México. Agobiada por los costos de construcción muy elevados, la empresa necesitaba urgentemente una reorganización financiera; la estructura de los descuentos de su deuda hipotecaria, por 1.4 millones de libras, resultó en un costo del capital elevadísimo —alrededor de 11%—, que reflejaba el riesgo-país de las operaciones. Esta situación era parte de una pauta de interacción que reflejaba las condiciones económicas y legales de México. El gobierno mexicano no mostró interés en relajar las disposiciones que limitaban los derechos de propiedad para los extranjeros o en ofrecer incentivos a los inversionistas externos. Buena parte de las complejas normas restrictivas emanadas del régimen de Santa Anna seguían en vigor, sin que se abriera camino de manera coherente a la idea de liberalizar y abrir espacios al trasplante de empresas. Por su parte, los inversionistas percibían que otros países, tanto latinoamericanos como de otras áreas, exhibían ventajas competitivas superiores a las de México.

En cuanto a la deuda exterior, ésta transitó por una secuencia de eventos extremos en los años sesenta, que condicionaron las relaciones de México con sus acreedores en la década sucesiva. La moratoria, decretada en 1861 por Benito Juárez, ocasionó la intervención militar de España, Gran Bretaña y Francia, con el objetivo de ocupar las aduanas y obligar al cumplimiento de los pagos, y fue la plataforma que posteriormente Napoleón III utilizó para montar el proyecto de un monarca europeo en México. El gobierno de Maximiliano renegoció la deuda e hizo algunos pagos en función de emitir dos cuantiosos empréstitos en 1864-1865, pero recibió una respuesta poco favorable por parte de los mercados financieros ingleses y franceses. A su vez, el gobierno juarista aplicó a todos los acreedores extranjeros la responsabilidad de haber hostilizado a la República mediante la colaboración con Maximiliano e invalidó los arreglos existentes entre ellos y el Estado mexicano. A partir de 1867, el servicio de la deuda se volvió a congelar durante dos décadas.

Esta política tuvo dos propósitos: corregir los aspectos indeseables en el estatus jurídico de México como deudor, y diferir en el tiempo el servicio de

la deuda. La reconstrucción del país y su reorganización administrativa y fiscal necesitaban de todos los recursos; tomar alivio financiero era preciso para reanudar posteriormente los pagos. El gobierno no desconoció la deuda externa y más bien sostuvo negociaciones efímeras con los tenedores de bonos, a los que propuso que prestaran dinero para varios proyectos de inversión. En realidad, poniendo al financiamiento de proyectos como premisa, se esquivó la reanudación del servicio de la deuda y se aminoró la capacidad de presión de los acreedores. De todas formas, México no recibió más fondos externos, y su deuda estuvo congelada en el estatus de insolvencia, con la cotización nominal más baja, tras Ecuador y Honduras, entre los títulos de las repúblicas hispanoamericanas.

En conjunto, la marginación de la economía mexicana con respecto al movimiento de factores en escala mundial, conllevó un saldo casi nulo en términos de avances relacionados con el "progreso material". Con la excepción de la línea México-Veracruz, financiada por los capitales británicos y las subvenciones gubernamentales, se aplazaron todos los demás proyectos de interés nacional, como otros ferrocarriles, compostura de caminos, mejoras en los puertos, obras sanitarias urbanas y creación de instituciones financieras domésticas.

2. 1880-1911. La política de la apertura: liberalización y nuevo orden económico

Las últimas dos décadas del siglo XIX representaron la consolidación e intensificación de los elementos de globalización que habían surgido con anterioridad en la economía internacional. La expansión del comercio mundial, estimulada por la reducción de los costos de transporte y la explotación de nuevos territorios, siguió a tasa elevadas (aunque inferiores a las de 1850-1873); el mercado de capitales tuvo un crecimiento enorme, sólo interrumpido por tres crisis financieras angloamericanas: la de Barings (1890) en Gran Bretaña, y los pánicos de 1893 y 1907 en Estados Unidos. De manera más general, lo que tomó forma fue un sistema multilateral de pagos, apoyado en la convertibilidad de divisas del patrón oro. Los países saldaban sus cuentas no de forma bilateral, sino empleando los superávits con algún socio comercial para compensar los déficits con otros, así como el movimiento de valores cotizados en diferentes bolsas. Por otra parte, el precio de la plata siguió con una tendencia a la baja, que lo redujo progresivamente a la mitad con respecto al precio de 1873, en medio de fuertes oscilaciones. Además de la movilidad de los capitales, también se fue intensificando la del trabajo mediante el flujo migratorio masivo desde Europa y Asia hacia el continente americano. Millones de personas abandonaron las áreas rurales en busca de mejores

condiciones de vida, de acceso a la tierra y salarios reales mejores, y se dirigieron predominantemente al continente americano.

2.1. *El proceso de apertura*

En este contexto, múltiples elementos novedosos hicieron su aparición en México a fines de la década de 1870. La coalición que llegó al poder con Porfirio Díaz instrumentó un programa de apertura gradual y liberalización comercial, normalización de las relaciones diplomáticas con los países europeos e integración física —mediante los ferrocarriles— con el mercado estadounidense. Por vez primera, a partir de 1876 el orden internacional liberal apareció como un escenario potencialmente favorable para el crecimiento mexicano, y ello propició y moldeó la reinserción de México en la economía internacional.

Las razones de esta nueva percepción se fincaban tanto en circunstancias internas como en elementos externos. En lo que se refiere al contexto interno, en la década de 1870 casi no hubo avances económicos y la situación mostraba incluso señas de deterioro, como se aprecia en el cuadro 8.3, que expone los principales indicadores macroeconómicos disponibles.

Cuadro 8.3. Indicadores de la marcha de la economía mexicana, 1868 y 1878

	1868	*1878*	*Variación (porcentaje)*
Exportaciones (FOB), millones de pesos	28 800	29 357	2
Importaciones (CIF), millones de pesos	23 385	20 500	−15
Proporción de minas paralizadas sobre el total (porcentaje)	28	27	1
Km de ferrocarril	460	572	112 km

Fuentes: Busto (1880); Secretaría de Hacienda (1870-1880).

Prácticamente todos los datos indican una economía estancada, sin dinámica propia y con recursos subempleados; en paralelo, la depreciación de la plata en el mercado internacional, que se acentuó a partir de 1876, se sumó al deterioro de las condiciones económicas. En respuesta, el programa de la coalición porfirista fue echar a andar una estrategia de impulso y promoción del crecimiento, en el entendido que una mayor participación de México en la economía internacional era la clave para el bienestar nacional. Desde este punto de vista, el desarrollo diversificado del comercio exterior, la dotación de vías férreas y la atracción de inversiones extranjeras, parecían formar una estrategia viable que podía asegurar enlaces internos y efectos consistentes de estimulación de la economía.

Se trataba de una expectativa inspirada en un análisis de las potencialidades y los obstáculos existentes y en otras experiencias nacionales. Una mirada a los países más dinámicos del espacio latinoamericano, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en cuyo crecimiento el papel de la apertura económica era determinante, justificaba la hipótesis. Si tales países, considerados menos dotados de recursos naturales, podían experimentar efectos económicos muy positivos ligados a la dinámica exportadora y al financiamiento externo, tanto más podía ser favorable para México esta oportunidad. El argumento del atraso relativo frente a otras áreas latinoamericanas sirvió como estímulo; así, la libre exportación se definía como el "principio salvador", y las exportaciones como la "base única del progreso comercial entre nosotros". Éste fue el marco en el que se conformó el proceso de apertura económica mexicana, que tuvo una característica peculiar en el sentido de que no fue una inserción en el mercado "globalizado", sino un proceso regionalizado de integración física con la economía estadounidense, lo cual a su vez proporcionó un enlace con el resto de la economía atlántica. Los ejes de la apertura, entonces, fueron los siguientes.

1] La decisión mexicana de construir, por medio de empresas norteamericanas, líneas troncales del centro del país hasta la frontera norte, que implicó también una reorientación del comercio exterior hacia Estados Unidos.

2] El impulso a la expansión comercial con base en el aumento de las exportaciones: entre 1877 y 1882 se abolieron los derechos de exportación sobre la plata acuñada, al mismo tiempo que se liberalizó la exportación de metales no acuñados; en paralelo se eliminó una parte de las trabas que afectaban al tráfico marítimo, al funcionamiento de los puertos de altura y los reglamentos aduanales.

3] Se facilitó la entrada y las operaciones de capitales y empresas extranjeros al país, y se relajaron, aunque no se eliminaron del todo, las restricciones institucionales.

4] Se negoció con los tenedores de bonos la reanudación del servicio de la deuda, como paso preliminar para reinsertar al país en el mercado financiero europeo.

5] Se instrumentó, sobre todo después de 1890, una desgravación arancelaria y no arancelaria, que redujo la altura de las barreras y racionalizó los niveles de protección, para concentrarlos en algunas ramas manufactureras.

No obstante, la secuencia de la apertura revela que el orden temporal de estas medidas no era neutral, y permite detectar una combinación interesante entre estrategias y mercados de capital, que se revelará esencial para la inserción de México en la economía internacional. En el cuadro 8.4 se presenta de manera sintética.

La estrategia inicial fue dar prioridad a la inversión en proyectos de infraestructura, por tanto se instrumentó una política de subsidios, por kiló-

Cuadro 8.4. Etapas de la estrategia mexicana de apertura, 1880-1888

	Política	*Interlocutores externos*	*Instrumentos*
Primera: 1880-1883	Enlace ferroviario con Estados Unidos	Inversionistas y empresas de EU	Subsidios federales a las empresas ferroviarias
Segunda: 1884-1888	Acceso al mercado europeo de capitales y préstamos	Tenedores de bonos británicos	Suspensión de los subsidios; conversión de la deuda y reanudación del servicio

Fuente: Riguzzi (1992: 388-389).

metro construido, a las empresas de ferrocarriles para construir vías férreas hasta la frontera con Estados Unidos. Ello respondía a las oportunidades ofrecidas por el crecimiento acelerado de la economía norteamericana que, en 1879, por un lado había vuelto a la convertibilidad del billete al oro, y por el otro, había extendido sus rieles hasta las ciudades ubicadas en la línea divisoria. La política adoptada, pues, fue asignar preferencia a la relación con los inversionistas estadounidenses con respecto a los tenedores de bonos británicos. Este camino parecía integrar un conjunto óptimo de condiciones: sin someterse al poder de veto de los acreedores y manteniendo congelada la deuda externa, se obtenían recursos para una política de desarrollo enfocada a objetivos domésticos, cuyos rendimientos podían ser más inmediatos.

Sin embargo, no se trataba de un equilibrio de largo plazo: a mediados de la década de 1880 la situación se había revertido. El estancamiento del mercado de capitales norteamericano durante 1883 repercutió violentamente en las frágiles finanzas mexicanas y puso en entredicho el programa de grandes obras públicas, sobre todo ferrocarriles, que era el eje central de la estrategia gubernamental. Reorientar el financiamiento de la economía era una exigencia impuesta por la coyuntura y sólo podía realizarse con la colaboración de los capitales británicos. La aplicación de esta política presuponía la satisfacción de los acreedores, esta vez en detrimento de las empresas y los inversionistas estadounidenses. La solución fue la reasignación de los derechos de propiedad sobre los recursos federales: la prioridad se otorgó a los tenedores de bonos por encima de las empresas ferroviarias estadounidenses. El móvil fue eliminar los obstáculos a la obtención de fondos internacionales, de manera que, a partir de 1884, la estrategia se orientó al arreglo con los acreedores y la reanudación de los pagos. Significativamente, la ley de conversión de la deuda nacional de 1885 vinculó el pago de la deuda con el financiamiento de las empresas que operaban en México y su acceso a la Bolsa de Londres, y allanó el camino al reingreso mexicano en el campo de los prestatarios.

La modernización del transporte mediante la inversión extranjera también tuvo un avance muy importante en las tecnologías de comunicación, con el tendido del cable submarino Galveston-Veracruz (1881) que, con 15 años de

retraso, conectó la red telegráfica mexicana con la de Estados Unidos, y de allí con Europa. Con esta innovación, el intercambio de información se emancipó de la distancia geográfica y de los tiempos de los buques-correo, y se volvió adecuado para una escala de negocios mucho más amplia, densa y expedita. Desde ese momento, precios, cotizaciones, órdenes comerciales y propuestas de negocios podían transmitirse con facilidad allende las fronteras.

2.2 *Los resultados de la apertura*

La vinculación con la economía internacional por medio de la deuda exterior tuvo alcances limitados: México fue un país de ingreso tardío en la arena de países buscadores de capitales, y su primer empréstito se realizó en 1888, después de más de 20 años con respecto a las operaciones financieras de las mayores naciones latinoamericanas. En comparación con aquéllas, fue un deudor moderado a lo largo de todo el periodo: en valores absolutos, el monto de la deuda externa mexicana fue considerablemente inferior a la de Argentina y Brasil, y en términos per cápita, inferior también a la de Chile. A diferencia de los primeros dos países, cuyas entidades federativas contrataron un número elevado de empréstitos exteriores, México lo prohibió a sus estados y municipios, en 1901, con una reforma constitucional.

En términos generales, durante el Porfiriato se recurrió poco a los mercados internacionales de capitales, y se tendió a concentrar este recurso en operaciones financieras de gran tamaño, como las de 1888, 1899, 1904 y 1910, de las cuales tres fueron conversiones de deudas anteriores. Por otra parte, si al principio el endeudamiento externo se verificó bajo la égida de la casa bancaria alemana Bleichroeder y con Berlín como mercado principal, ello distó de ser un modelo de control externo, puesto que abarcó sólo tres empréstitos exteriores (1888, 1890 y 1893). La apertura a los títulos mexicanos de la Bolsa de Nueva York (desde 1899) y, sobre todo, de la de París (desde 1905), ampliaron y diversificaron las relaciones con bancos y plazas bursátiles, lo cual permitió reducir de manera importante el costo de la deuda, como se indica en el cuadro 8.1. Adicionalmente, como manifestación de autonomía financiera, durante la última década del siglo XIX el gobierno mexicano gestionó exitosamente la venta y cotización, en varias bolsas europeas, de los bonos de su deuda interior (de 3 y 5%), pagaderos en plata, con lo cual disminuía el peso de la deuda denominada en divisas extranjeras.

De los otros factores potenciales de vinculación, el comercio exterior tuvo un desempeño muy positivo, como muestra el profundo estudio de Sandra Kuntz, ya que las exportaciones, en términos reales, crecieron en promedio a más de 7% al año entre 1890 y 1911 (Kuntz, 2007: 323-335). Sin embargo, los valores del comercio exterior partían de niveles extraordinariamente

bajos a comienzos del Porfiriato, y permanecieron modestos en comparación con los de otros países latinoamericanos: las exportaciones per cápita rebasaron los cinco dólares sólo a finales de siglo XIX, y siete sólo después de 1905. Para 1912, cuando alcanzaron los 10 dólares per cápita, ello equivalía a la mitad del promedio latinoamericano, dos tercios de las brasileñas, una cuarta parte de las chilenas y una sexta parte de las argentinas. Pero gracias a la diversificación, las exportaciones mexicanas se caracterizaron por un grado mucho menor de concentración por mercancías, sustancialmente inferior a la media latinoamericana (aunque mayormente concentrado en cuanto a mercados, por el papel estadounidense). Ninguno de sus productos, ni siquiera el henequén —que tenía muchos sustitutos— contaba con una posición dominante en el mercado mundial, parecida a la que tuvieron el azúcar cubano, el café brasileño, las carnes argentinas o los nitratos chilenos; pero ello reflejaba una variedad exportadora que, a partir de mediados de la década de 1880, fue acomodando actividades agrícolas, agropecuarias y mineras con diferentes bases regionales. En particular, a finales del Porfiriato, México tenía importancia relativa en relación con cinco productos: plata, henequén, plomo, cobre y oro, de los cuales era segundo, primero, cuarto y quinto productor mundial, respectivamente. Además, cabe mencionar que alrededor de 75% de las exportaciones minero-metalúrgicas no eran materias primas, sino que recibían un procesamiento de tipo industrial, que elevaba el valor agregado y proporcionaba beneficios ampliados a las regiones productoras mediante valores de retorno elevados. La apuesta por el crecimiento de estas exportaciones fue, además, relativamente exitosa puesto que su composición no reveló ser tan vulnerable en cuanto a la inestabilidad de los ingresos. Entre 1884 y 1910, la capacidad adquisitiva de las exportaciones mexicanas se redujo en seis años, con un descenso promedio de apenas 7% (con desviación estándar de 4). Ello no sólo contrastaba con la mayor inestabilidad que experimentó el comercio de Argentina y Brasil, sino con la experiencia mexicana del decenio de 1920, caracterizada por valores más elevados. En realidad, únicamente en 1893 y en 1907-1908 la caída de los precios de las exportaciones causó una contracción económica relevante.

Por lo que se refiere a la inversión de capital extranjero, México fue en la etapa 1880-1914 uno de los receptores primarios en el contexto latinoamericano, después de Argentina y, tal vez, en proporciones parecidas a las de Brasil. A pesar de que el monto de las inversiones ha sido inflado, el flujo de capitales extranjeros a México durante este periodo constituyó el eslabón más cuantioso entre la economía mexicana y la atlántica. El extraordinario incremento en el número de compañías extranjeras, que entre 1890 y 1910 pasó de 150 a más de medio millar (94% anglo-americanas), hizo de México el país latinoamericano con el mayor número de empresas foráneas operantes. Ello se debía al predominio numérico de las empresas mineras, en muchos casos organizadas

en la forma más pura de *free-standing*,[1] de tamaño pequeño y mediano. En términos generales, mientras la inversión directa estadounidense incluía a grandes grupos económicos (Guggenheim-ASARCO, Phelps Dodge, Anaconda, Southern Pacific, entre otras), la británica se componía de un gran número de compañías *free standing*, junto con la presencia de muy pocos grupos de inversión internacionales (Rothschild-Exploration Company y Venture Corporation en la minería, Weetman Pearson en servicios públicos); los capitales franceses, por su parte, se concentraron en dos grandes empresas mineras (El Boleo y Dos Estrellas) y, más tardíamente, colocaron sus fondos en bancos y empresas industriales mexicanas. Como se verá, esta estructura institucional de la inversión extranjera tuvo consecuencias relevantes a partir de la Revolución.

Desde el punto de vista de la capacidad para atraer capitales foráneos, el gobierno y los grupos económicos mexicanos recurrieron a varios canales para aprovechar fuentes diferentes de inversión. La vecindad con Estados Unidos fue la palanca que sirvió para estimular, captar y diversificar recursos en el mercado financiero angloamericano. En este sentido, la experiencia de México fue semejante a la de Canadá, el otro país de América del Norte que pudo orientar su búsqueda de financiamiento a las dos orillas del Atlántico. Este proceso permitió mayor espacio de maniobra a la estrategia mexicana de crecimiento y proveyó cierta defensa ante las interrupciones abruptas del flujo de capitales de la economía de Gran Bretaña o de la estadounidense. Ello se aprecia en el cuadro 8.5, que presenta la combinación diversificada de las inversiones extranjeras, así como la sucesión de sus destinos principales. La amplitud del despliegue de las inversiones, cuyo monto acumulado en 1910 debió superar los 800 millones de dólares, remite a la gran contribución del capital extranjero a la formación de capital y a la modernización de la infraestructura y de varias actividades productivas en México.

El trazado de los ferrocarriles alcanzó 20 000 km, conectó gran parte del territorio nacional y constituyó 90% del sistema ferroviario durante las décadas sucesivas. La generación y distribución de electricidad, en la primera década del siglo XX, implicó una inversión de 75 millones de dólares, un monto que se compara bien con los 275 millones que una economía mucho más grande como la de Estados Unidos realizó en la última década del siglo XIX. Por otra parte, es posible reconocer cómo las fundiciones indujeron un aumento de eficiencia en el sector minero, que para 1910 destinaba alrededor de tres cuartas partes de su producción a dichas plantas, en lugar de tratarlas en escala local con tecnologías viejas. Desde una perspectiva más general, la inversión directa también fue un vehículo muy poderoso para la transferencia de tecnología, ya que una parte de las importaciones mexicanas de bienes

[1] Siguiendo la definición de Mira Wilkins, entendemos por *free-standing* una empresa incorporada en un país para operar en otro y cuyas operaciones en el exterior, a diferencia de las de las multinacionales, no representan la ampliación o prolongación de actividades domésticas.

Cuadro 8.5. Principales inversiones directas, por destino y procedencia, 1880-1912

	Sector	*Empresas y procedencia*
1880-1890	Ferrocarriles	Tres líneas troncales a la frontera norte (EU), segunda línea a Veracruz y Puebla-Oaxaca (GB)
	Minería de plata y de minerales plomosos	Minas en Chihuahua, Sonora, Durango y Coahuila (EU-GB)
	Tierras	Propiedades ganaderas y tierras en Chihuahua, Coahuila, Durango y Baja California (GB-EU)
	Banca	Banco Nacional de México (Francia-México)
1891-1900	Metalurgia	Fundiciones de cobre y plomo en Monterrey, Aguascalientes, San Luis Potosí y Durango (EU)
	Minería aurífera y cuprífera	Minas en Sonora, Chihuahua y Estado de México (GB-EU)
	Servicios públicos	Tranvías eléctricos y plantas de electricidad en el D.F. (GB)
1901-1912	Ferrocarriles	Equipamiento y construcción (EU)
	Servicios públicos	Generación de electricidad (Canadá-GB, EU)
	Minería de cobre, plata y plomo	Minas en Sonora, Guanajuato (EU), Hildalgo y Chihuahua (EU-GB)
	Petróleo	Mexican Eagle, Huasteca Petroleum: pozos y refinerías (GB-EU)

Nota: el orden de presentación obedece a la importancia relativa, tanto en sectores como en origen de la inversión. GB: Gran Bretaña; EU: Estados Unidos.
Fuente: elaboración propia.

de capital correspondía, en realidad, al equipamiento de las empresas extranjeras y no representaba una carga para la balanza comercial.

En realidad, contrariamente a los estereotipos del "crecimiento hacia afuera", había una porción muy relevante de la inversión extranjera que no estaba ligada de forma exclusiva o predominante a la exportación (ferrocarriles, servicios públicos), sino que contribuía a potenciar los mercados internos. Incluso el petróleo, hasta 1912, se usó sólo para iluminación doméstica y como combustible para los ferrocarriles mexicanos, siendo ésta la razón por la cual su producción casi no estaba gravada fiscalmente.

2.3. *El intento por regular la integración, 1902-1913*

Los 13 años anteriores a la primera Guerra Mundial representaron la culminación de la primera globalización, desde el punto de vista de la amplitud y la profundidad del movimiento de factores a escala mundial. Detrás de este

escenario "global", varios procesos nacionales modificaron las jerarquías y las magnitudes económicas en el centro, y algunos de ellos tuvieron una repercusión significativa para conectar a México con la economía internacional. En particular, aquí hacemos referencia a los dos siguientes: *a*] el ascenso de Estados Unidos, que superó al líder británico en volumen de producción industrial e intercambio comercial, fue acompañado de un enorme movimiento de fusiones e integración vertical y un crecimiento acelerado de exportación de capitales; *b*] las inversiones británicas en la periferia, especialmente en América Latina, desarrollaron una propensión creciente a las formas de cartera, en contraste con la tendencia anterior a la inversión directa.

La reacción a estos estímulos configuró una estrategia gubernamental dirigida a dosificar y amortiguar la integración de México con la economía norteamericana, que se distingue como etapa en el periodo de apertura económica del Porfiriato. En la primera década de siglo XX se revirtió la prioridad con la que había empezado la apertura mexicana, y el objetivo ahora fue disminuir la integración regional, a favor de potenciar las conexiones financieras multilaterales con las economías europeas. Ello se debió a que, a partir de 1899, las inversiones norteamericanas en México experimentaron una expansión cuantitativa y cualitativa: extendieron su radio de acción sectorial y geográfico, convirtiéndose en un fenómeno de alcance nacional y no regional (en el norte) o limitado a algunos sectores de actividad, gracias a la entrada de algunos grandes grupos económicos y financieros en la economía mexicana. México había sido en el último tercio de siglo XIX la primer área de destino de las inversiones estadounidenses en el extranjero; y aunque fue superado por Canadá antes de la primera Guerra Mundial, permaneció en calidad de mayor receptor en América Latina. Las inversiones directas y el comercio resultaron en una profundización de la integración de México a la economía norteamericana, lo cual debilitó, al mismo tiempo, las relaciones con los intereses europeos. Si bien de manera no exclusiva, fue en el sector minero-metalúrgico, en los ferrocarriles y en el petróleo donde este proceso alcanzó el impacto más considerable y ejerció una presión no conocida sobre la economía política mexicana. El resultado fue la transmisión a un mercado pequeño de las influencias de la dinámica de fusiones y creación de *trusts*[2] que, por otra parte, estaba transformando la economía de Estados Unidos y agitando el debate jurídico y político en aquella nación. El gobierno mexicano tuvo que hacer frente a un fenómeno no previsto: la tendencia a la fusión de las empresas norteamericanas, mientras las inversiones europeas, de por sí mayormente atraídas hacia otras áreas, se iban concentrando en la dimensión de cartera y no podían ejercer una función equilibradora.

[2] Consorcios de grandes dimensiones, con fuerte poder de mercado, surgidos mediante la fusión de varias empresas.

Las maniobras para limitar y frenar la presencia económica norteamericana, en la última parte del Porfiriato, constituyeron una auténtica estrategia de contrapeso. En las etapas anteriores el gobierno, confiando en la existencia de un equilibrio de mercado entre los intereses extranjeros, que a lo sumo había que estimular ocasionalmente, sobreestimó la propensión europea por invertir en el país. En los primeros años del siglo XX la concepción se había revertido, y la nacionalidad de los capitales se volvió un criterio importante. La adopción de una política selectiva en cuanto a la procedencia de las inversiones se vinculó con una visión ampliada del papel regulador del poder público, que tuvo su mayor incidencia en la protección de las vías de comunicación como activo de interés nacional, sobre el cual el gobierno debía tener una posibilidad de control. Este fue el móvil que indujo a la creación de la empresa gigante Ferrocarriles Nacionales de México, que integraba a las principales compañías. Entre 1903 y 1908, mediante una compleja maniobra financiera el gobierno mexicano aseguró el control accionario del conglomerado, a cambio de garantizar el rendimiento de los bonos a los tenedores. Ello implicaba asumir una deuda potencial, relativamente amplia, pero sustentada en la dinámica productiva de los activos ferroviarios.

La regulación defensiva fue sustancialmente la respuesta mexicana en los años anteriores al estallido revolucionario, en el sentido de acotar los espacios disponibles para las empresas y los grupos norteamericanos. Ello se expresó, además de la adquisición del control sobre la red ferroviaria, en la ley minera de 1909 con sus aspectos restrictivos, así como en las concesiones petroleras preferenciales al grupo británico Pearson, que permitieron crear la gran empresa Mexican Eagle Oil, y en la legislación de aguas. Pero también la reforma monetaria de 1905, que adoptó un sistema de patrón cambio-oro "cojo",[3] basado en el valor fijo del oro pero con circulación predominante en plata, se colocó en el esquema de la política del contrapeso. México no estaba dispuesto a adoptar un patrón oro puro, y la circulación exclusiva de monedas de oro no era adecuada a sus condiciones económicas y sociales; sin embargo, el abandono del tipo de cambio fluctuante, a favor de uno fijo que separara el valor de la moneda de su contenido intrínseco, tenía entre sus objetivos alentar la inversión europea y garantizarla con un mecanismo de disciplina fiscal y monetaria. De hecho, ello facilitó el papel creciente de la banca y el mercado financiero francés con respecto a México. La apertura, en 1906, de la Bolsa de París a los títulos mexicanos, promovida por el gobierno porfirista, vino a solucionar el candado de varios decenios con el mercado francés debido a las antiguas reclamaciones (París rechazaba cotizar títulos mexicanos a raíz del repudio de los bonos emitidos por Maximiliano en 1864

[3] Sistema en el cual, pese a que el valor de la divisa se define en relación con una cantidad de oro, la moneda predominante en circulación no es de este metal y los billetes no son libremente convertibles en oro.

y 1865). La maniobra, dirigida a diversificar las fuentes de suministro financiero, derivó en un canal de fuertes inversiones francesas de cartera, y en menor medida directas, que benefició a un grupo de empresas mexicanas. Entre 1905 y 1912, los inversionistas franceses colocaron cuantiosos fondos en la economía mexicana, especialmente en los bancos —nacionales y regionales—, en valores de las empresas industriales y en el financiamiento del Estado. Así, la gran conversión de la deuda exterior mexicana de 1910, que redujo la tasa de interés nominal a 4% y la real a 4.5%, la organizó la banca francesa y en su mayoría se colocó en el mercado francés. Además, el monto nominal de los títulos mexicanos cotizados en París (excluyendo los valores de la deuda) alcanzó un máximo de alrededor de 500 millones de pesos, equivalentes a dos años de exportaciones promedio en el periodo 1906-1911, lo cual significó liquidez y acceso a crédito de costos menores para las empresas nacionales. Gracias a este conducto, en 1910, un lote de 15 entre las principales empresas de propiedad mexicana (bancos y financieras, textiles, tabacaleras, de papel) cotizaban sus acciones o bonos en las bolsas de París y Ginebra.

3. Revolución y primera Guerra Mundial, 1914-1919

Aunque el tema de la relación entre apertura económica y Revolución no se puede tratar aquí, nuestro argumento es que las raíces del estallido y de su desarrollo no residen en ninguna de las vertientes de las relaciones económicas exteriores. Hay indicios de que la adopción del tipo de cambio fijo facilitó la transmisión de la crisis estadounidense de 1907 que impactó de manera importante el norte minero, o acerca de casos de conflicto entre élites regionales e intereses norteamericanos; pero en conjunto no hay evidencia que permita ubicar la inserción mexicana en la economía globalizada de comienzos de siglo XX como causa de la Revolución. Ni la estructura de la tenencia de la tierra, ni el largo régimen reeleccionista de Díaz eran consecuencia de fuerzas económicas externas. Desde este punto de vista, la interpretación que aquí se retoma difiere por completo de la de John Hart, quien ve el proceso revolucionario como una lucha de liberación antinorteamericana, y matiza la de Alan Knight, orientada a ver vínculos causales significativos, aunque "complejos e indirectos", entre crecimiento porfiriano y eventos revolucionarios (Hart, 2002: 269-304; Knight, 2003: 190-191; Riguzzi, 2009: 361-367).

El desarrollo de las relaciones económicas de México, en la década de 1910, fue el resultado de la coincidencia entre la Revolución y la primera Guerra Mundial, y se caracterizó por tres aspectos: 1] la dispersión del poder y de los mercados mexicanos, acompañada por una extraordinaria presión

sobre las empresas extranjeras en términos de confiscaciones, préstamos forzosos e interrupción de actividades; 2] la alteración en las pautas geográficas del comercio y las finanzas causada por el conflicto mundial y 3] el alza de los precios internacionales de las materias primas. La combinación de estos tres elementos dio como resultado un auge exportador típico, como no se había experimentado en el periodo porfiriano: intenso, desbalanceado y de corta duración, que llevó el valor de las exportaciones de 155 millones de dólares en 1915 a 353 millones de dólares en 1920.

En realidad, uno de los rasgos de la economía mexicana durante la etapa armada de la Revolución fue la divergencia en el comportamiento de los sectores externo y doméstico. Mientras que la demanda excepcional causada por el conflicto mundial, junto con otras circunstancias, impulsó un *boom* exportador en respuesta a los altos precios de metales, petróleo y fibras, al interior se verificaron la fuerte baja de la producción agrícola, la escasez de energía y la reducción del comercio interior por inseguridad, cese de las comunicaciones y restricciones institucionales. En forma paralela a la disminución de la producción doméstica, se redujo la capacidad de movilizarla, debido a la destrucción de material rodante y el uso militar de ferrocarriles (y barcos), que derivaron en un déficit de medios de transporte. Ello obstaculizó la circulación de las mercancías, destruyó la vinculación de los mercados regionales e incidió a su vez en la disminución de actividades productivas. Por la centralidad del sector primario en la generación del producto interno, estos fenómenos impactaron seriamente la vida económica y se reflejan en el desabasto de alimentos y en carestía.

Un indicador de la merma de la capacidad productiva doméstica en varios sectores lo ofrecen los requerimientos de importación solicitados de manera apremiante a Estados Unidos desde mediados de 1917, a raíz de las restricciones que el gobierno de este país aplicaba a sus exportaciones durante la Guerra Mundial. Los pedidos mexicanos abarcaban alimentos (maíz, cebada, harina de trigo), materias primas (algodón y coque), bienes intermedios (amoniaco, costales de yute, papel, cianuro y dinamita, hierro y acero manufacturados, cobre electrolítico), maquinaria (agrícola y minera, locomotoras), así como rieles y material rodante. Ello señalaba que México requería con apremio de productos que, salvo unos cuantos (locomotoras, maquinaria y cobre electrolítico), en condiciones de normalidad producía en volúmenes considerables.

El problema también tuvo una vertiente financiera. Después de la suspensión del servicio de la deuda, decretada en 1914 por el régimen de Huerta, que ya había extraído recursos de los bancos, se produjo la incautación de sus reservas metálicas por parte de Carranza (1916) y su rápida disipación. A falta de respaldo metálico, se produjo la emisión descontrolada de papel moneda por parte de las facciones revolucionarias: de acuerdo con la ley de

Gresham,[4] la moneda de oro y plata desapareció de la circulación, por la fuga de capitales y el atesoramiento, y el sistema de medios de pago se desintegró. De allí resultó la hiperinflación y la depreciación violenta del tipo de cambio, que desde el valor de 2 pesos por dólar en 1913 pasó en pesos papel a 11 en 1915 y cayó hasta 24 pesos en 1916. Al mismo tiempo, a raíz de la escasez de circulante metálico, se dio valor legal a monedas y barras de oro extranjeras, lo cual constituyó, de facto, un experimento de dolarización de la economía mexicana. Cuando, a raíz de la entrada en la guerra (abril de 1917), Estados Unidos suspendió las exportaciones de oro, ello representó un problema crucial para México que, sin sistema bancario y trastornado por la inflación de los billetes revolucionarios, necesitaba cobrar en metálico los saldos favorables de su balanza comercial para inyectar medios de pago confiables en la economía. En este caso, el gran aumento en el precio de la plata exportada y la anuencia de Washington de permitir la salida del oro a México, se tradujeron entre finales de 1916 y mediados de 1918 en una gran importación del metal precioso, y su acuñación masiva (monedas por 92 millones de pesos) restauró el sistema de pagos, aunque de forma más primitiva que el anterior, que disponía de metálico, billetes y cheques.

Al mismo tiempo, desde 1913 cesó prácticamente el flujo de inversiones a México, con la excepción de las empresas petroleras: entre 1915 y 1917, en respuesta a los altos precios del petróleo en el mercado internacional y al descubrimiento de nuevos pozos, aquéllas ya establecidas invirtieron grandes volúmenes en la construcción de oleoductos y refinerías, mientras nuevas empresas arrendaron o adquirieron propiedades. Si en 1912 operaban en México 55 compañías petroleras norteamericanas, para 1918 su número había subido a más de 100, y aunque no todas producían, todas las grandes empresas tenían actividades en el vecino del sur. En contraste, en el sector minero, sobre una muestra (muy amplia) de 110 empresas estadounidenses, sólo 14 mantuvieron operaciones continuas entre 1914 y 1919. El efecto global fue la disminución neta de la inversión: no sólo se paralizó la entrada, sino que se produjo una salida masiva de capitales, sobre todo en el norte del país, ya que empresas y personas trataron de poner a salvo sus finanzas, moviéndolas al otro lado de la frontera. En estos años, México otra vez fue exportador de capitales, probablemente en términos netos.

La primera Guerra Mundial causó una reorientación profunda de la geografía del comercio exterior, con la reducción drástica del intercambio con Europa, debido a las restricciones al comercio con los países neutrales, la escasez de transporte marítimo, y la guerra submarina alemana en el Atlántico. Para México, como para toda América Latina, ello implicó un súbito

[4] El principio por el cual la moneda "inferior", en cuanto a contenido metálico o respaldo en reservas (en este caso el billete de los revolucionarios), tiende a desplazar de la circulación a la moneda de la misma denominación, pero de mayor valor intrínseco.

incremento de la participación de Estados Unidos, ya fuera como proveedor o como mercado para sus productos. La gravitación hacia el mercado norteamericano resultó más elevada en la rama de exportaciones, porque ya antes de la guerra más de tres cuartas partes de éstas se dirigían allí; pero el desplazamiento más relevante fue del lado de las importaciones, donde la cuota estadounidense pasó de aproximadamente la mitad a cuatro quintas partes de las compras mexicanas. Se rompió así el equilibrio del comercio de importación, consolidado en el periodo porfiriano, entre mercados europeos y el norteamericano. En conjunto, el conflicto mundial significó un aumento del ya elevado grado de concentración geográfica del comercio de México que, entre 1914 y 1916, se acompañó de una contracción drástica de las importaciones mexicanas en valores absolutos, ligada a la caída de la actividad productiva causada por la Revolución. A partir de 1916 le siguió una recuperación (aunque no tan sostenida, al deflactar los valores monetarios), ya que México se empeñó en comprar fuertes cantidades de mercancías al vecino del norte para compensar la demanda reprimida en los años anteriores y solventar la falta de varios productos en el país.

3.1. *Petróleo, henequén y auge exportador*

En el auge extraordinario de las exportaciones, en respuesta a la gran alza de precios motivada por la demanda extraordinaria durante los años de la primera Guerra Mundial, el petróleo y el henequén mexicanos resultaron especialmente beneficiados. En ambos casos el precio promedio en Estados Unidos se triplicó entre 1915 y 1918 (3.5 veces para la fibra), generando ganancias abruptas y muy elevadas para los exportadores y una masa inusual de ingresos disponibles.

En el caso del petróleo, si bien México llegó a ser el segundo productor mundial después de Estados Unidos, con frecuencia se ha magnificado su importancia estratégica y económica durante la guerra, apoyándose en general en los muchos clamores políticos generados por el energético y en una evidencia cuantitativa parcial. El hecho de que el crudo mexicano representara más de 95% de las importaciones de Estados Unidos es argumento de poco valor, puesto que tales importaciones representaban una proporción pequeña de la producción norteamericana: este país era el primer productor de petróleo, con 67% de la producción mundial en 1917. Una vez que se mide el peso del petróleo mexicano en relación con el tamaño del mercado estadounidense, el panorama cambia considerablemente, como se muestra en el cuadro 8.6.

Los datos muestran que aun en el climax de la guerra (1918), la importación de petróleo mexicano apenas superó 10% del consumo en Estados Uni-

Cuadro 8.6. Importancia de las exportaciones petroleras mexicanas a Estados Unidos, 1916-1919 (porcentaje)

	1916	*1917*	*1918*	*1919*
Exportaciones de México a EU sobre el consumo de EU (producción más importaciones menos exportaciones)	11	10	11	14

Fuentes: cálculos basados en *Foreign Commerce and Navigation of the United States* (1918-1919); Williamson *et al.* (1963: 29, 37).

dos, y avalan la idea de que se trataba de una provisión no indispensable para la economía o el esfuerzo militar norteamericanos, cubiertos en gran medida por el fuerte aumento de su producción interna. Allí, en 1917 la producción de petróleo y derivados superó en 40% el promedio del cuatrienio anterior a la guerra (1911-1914), y a finales del mismo año el *stock* de petróleo disponible equivalía a 43.5% de la producción. Fue después del conflicto mundial cuando se incrementó, por unos cuantos años, el peso del crudo mexicano en el consumo estadounidense. Por otra parte, aun cuando la exportación estaba controlada integralmente por empresas extranjeras y, por tanto, el valor de retorno para México era sustancialmente inferior al valor exportado, tan sólo los ingresos federales procedentes del petróleo aumentaron ocho veces entre 1915 y 1919.

El auge de la exportación del henequén yucateco, en estos años, difirió en dos grandes renglones con respecto al del petróleo. En primer lugar, sí fue estratégico para la economía estadounidense: debido a la desaparición en el mercado de otros sustitutos (la fibra de Manila), el henequén era indispensable para engavillar las grandes cosechas de cereales del medio oeste. En segundo lugar, su producción estaba por completo en manos mexicanas. A partir de 1916, una vez que la Comisión Reguladora del estado de Yucatán afianzó su monopolio de la exportación de esta fibra, logró imponer una escalada de precios. Y cuando Estados Unidos, a raíz de la primera Guerra Mundial, centralizó las compras de materias primas, el abastecimiento de henequén se convirtió en el problema más importante para su sector agrícola. Si bien el nivel —artificial— del precio se desplomó en 1919, el auge exportador generó, en el bienio 1917-1918, un monto de ingresos equivalentes al de los ocho años anteriores.

Lo que fue común en el auge de los dos productos fue el nexo muy débil con el crecimiento y la escasa derrama de beneficios, como resultado de una disipación acentuada de los recursos conseguidos: en virtud de las circunstancias de inestabilidad imperantes, una parte importante de los ingresos la absorbió la compra de armas para sostener la guerra civil, el desorden presupuestal y el enriquecimiento de jefes militares.

4. Del auge petrolero a la Gran Depresión, 1920-1930

La coyuntura bélica modificó de manera sustancial las relaciones económicas internacionales, alteró las posiciones financieras respectivas de Europa occidental (Gran Bretaña, Francia, Alemania) y Estados Unidos como áreas acreedoras y deudoras. Este último país, tras financiar el esfuerzo de los aliados en la guerra, y superar la crisis ligada al reajuste posbélico de 1921, experimentó un crecimiento muy acelerado en los años veinte; de esta forma, surgió como el principal acreedor mundial, y se convirtió en el mercado de referencia para los empréstitos y las inversiones en América Latina. De hecho, el Comité Internacional de Banqueros que se formó en 1919, para coordinar los intereses de los tenedores de la deuda externa mexicana, fue controlado por la casa neoyorquina J.P. Morgan, aun cuando la mayoría (80%) de los bonos mexicanos se encontraba en manos de tenedores europeos. Como reflejo puntual de esta nueva situación, el gobierno mexicano trasladó su agencia financiera de Londres a Nueva York.

En México, los gobiernos posrevolucionarios de los generales Obregón y Calles, si bien intentaron la reorganización de la economía y la consolidación administrativa, se enfrentaron a grandes dificultades debido a la inestabilidad política. Se difundió una visión negativa de las relaciones económicas exteriores y de todo lo transnacional, compartida por varios funcionarios y políticos, expresada en la idea de que la expansión económica porfiriana había hecho de México "un país colonial subyugado al capitalismo internacional", como escribió en 1930 el influyente revolucionario Marte R. Gómez (1978: 259). Ello se volvió parte de un discurso oficial, que contrastaba con el pragmatismo de los presidentes y con los esfuerzos de reorganización, y que llevó a políticas contradictorias.

En cuanto a las relaciones financieras, la posición de México se mantuvo en la de deudor insolvente durante toda la década, ya que los convenios de 1922 y 1925 (De la Huerta-Lamont, Pani-Lamont) entre el gobierno mexicano y el Comité Internacional, interrumpieron el impago sólo de forma efímera (en tres semestres en la segunda mitad de los veinte). Esta situación apuntaba a la dificultad de reanudar el crecimiento en un entorno de inestabilidad acentuada, donde el gasto militar era elevado, el sistema bancario operaba de forma precaria y la inversión privada —y la confianza— eran débiles. Debido entonces a la prolongada insolvencia (desde 1914) y a las atribuladas relaciones del gobierno con el Comité de Banqueros, México no recibió ningún empréstito, al mismo tiempo que los bancos de Nueva York ofrecían a los países latinoamericanos grandes volúmenes de fondos a tasas muy bajas. Desde este punto de vista, el costo de oportunidad de no recibir crédito externo fue elevado para la economía mexicana.

La cantidad de empresas extranjeras en México se redujo de forma drástica, sobre todo en los sectores minero y agrícola, donde desaparecieron ramas de actividad, como en el caso del hule y el guayule, o se contrajeron, como la ganadería; se trataba de las ramas en las que era mayormente difusa la presencia de empresas *free-standing*, cuya frágil estructura no soportó los embates políticos y económicos producidos por bloqueos, confiscaciones, elevación y duplicación de impuestos, y anulación de contratos. Este movimiento se compensó sólo de forma parcial con la expansión de los grandes conglomerados mineros y metalúrgicos, como ASARCO, Peñoles, Phelps Dodge y Mexican Corporation, que absorbieron muchas propiedades con un proceso de concentración muy intenso. En otros sectores, como el ferroviario, las empresas extranjeras mantuvieron la propiedad de activos congelados o de los cuales no tenían el control.

Este movimiento no fue compensado por las nuevas inversiones directas, cuyo monto, contrariamente a lo que se menciona en mucha literatura, fue reducido, y en cuyo seno la inversión industrial no fue suficiente para sustituir aquélla en el sector extractivo y de recursos naturales, típica del periodo porfiriano, que había decaído. El cuadro 8.7, que exhibe las principales empresas que llegaron a México en los años veinte, permite apreciar estos dos rasgos. El volumen total de la inversión nueva, y de aquélla por encima de la existente (en el caso de las propiedades adquiridas), puede estimarse entre 16 y 17 millones de dólares, y aunado al de cuatro empresas mineras francesas y belgas, incorporadas entre 1923 y 1925, no debió superar los 19 o 20 millones en todo el decenio. Para fines comparativos se puede considerar que, en la década de 1901-1910, un cálculo conservador sitúa los flujos de inversión directa nueva entre 150 y 160 millones de dólares: aunque el procedimiento es burdo, el orden de magnitud indica con claridad que en los años veinte la conexión mediante los capitales extranjeros estaba muy debilitada.

El lote de nuevas empresas estaba compuesto por multinacionales norteamericanas que, de manera relativamente aislada, implantaban filiales pequeñas para desarrollar actividades nuevas u ofrecían conexiones con redes globales de comunicación y negocios. En el primer caso estaba Ford, que desde 1909 tenía planeado establecer una fábrica en la ciudad de México, y que en 1925 montó una pequeña planta de ensamblaje de coches, inferior a la que había instalado en Brasil. En el segundo caso, empresas como ITT, Pan Am y American Foreign and Power adquirieron compañías preexistentes y las fusionaron en sus conglomerados. Por otra parte, National City Bank, uno de los principales bancos norteamericanos, abrió una sucursal en México con 14 años de retraso con respecto a su expansión en el resto de América Latina.

La renuencia muy marcada a dirigir inversiones directas a México coexistió con el incremento del financiamiento de la producción agrícola, por parte

Cuadro 8.7. Inversiones directas nuevas, 1923-1929
(millones de dólares)

	Empresa	*Actividad*	*Monto*
1923	Simmons (EU)	Fábrica de colchones	0.5
1925	Palmolive (EU)	Agencia y pequeña planta	n.d.
—	Ford Motor (EU)	Planta de ensamblaje de coches	0.6
—	Cuyamel Fruit (EU)	Plantación de plátanos	0.5 (bonos)
—	Du Pont (EU)	Adquiere los activos de la Compañía Mexicana de Dinamita	0.6
1926	Petroles France-Mexico (FR)	Extracción y almacenamiento	0.7
—	British American Tobacco (GB-EU)	Tres plantas de cigarros	3
1929	National City Bank (EU)	Sucursal en la ciudad de México	0.5
	Empresa	*Fusiones*	*Monto*
1923-1925	International Telephone and Telegraph (EU)	Absorbe dos compañías de teléfonos e introduce el servicio de larga distancia	3
1925-1926	Central Power and Light (EU)	Adquiere la Compañía Hidroeléctica de Chapala	0.5
1926	American and Foreign Power (EU)	Absorbe cuatro compañías británicas de electricidad	n.d.
1928	Sofina (Bélgica)	Empréstito a Mexican Light and Power	5 (bonos)

n.d.: no disponible.
Fuentes: Wilkins (1975); *Boletín Financiero y Minero* (1922-1929); *El Economista* (1928-1930); Great Britain, Department of Overseas Trade (1920-1931).

de agencias de compras o sociedades financieras extranjeras, que llenaban el vacío del crédito doméstico para productos como el algodón, el tomate y el azúcar. El canal más cuantioso fue el del algodón, donde el grupo estadounidense Anderson, Clayton & Co. instituyó una relación de largo plazo con los agricultores de la principal región productora: La Laguna.

El hecho de que la entrada de inversión extranjera fuera reducida, implicó que ya no fuera un rubro importante de la balanza de pagos para saldar los déficits de las cuentas mexicanas; ésta, de hecho, se volvió especialmente frágil y sensible a cualquier movimiento, incluso pequeño, como ya había notado Butler Sherwell en su estudio clásico (1929: 64-66). En consecuencia,

desde mediados de los años veinte el gobierno prohibió la exportación de monedas de oro, aunque el contrabando por la frontera norte siguió muy activo. En esta situación, fue el comercio exterior el que permitió asegurar el canal principal de inserción en la economía internacional. El intercambio mantuvo niveles muy altos en la primera parte de la década, como secuela del auge de las exportaciones petroleras de la década de 1910, que generaron una gran capacidad de importación. México, en la primera mitad de los años veinte aportaba aún una cuarta parte de la producción mundial de petróleo, y representaba, por razones no destinadas a prolongarse, uno de los mercados importantes para las manufacturas estadounidenses. Pero una combinación de causas técnicas (la infiltración de agua salada en los pozos) y políticas (la incertidumbre en cuanto a los derechos de propiedad y la consecuente sobreexplotación de los pozos para extraer todo lo posible) produjeron un descenso progresivo de la producción de crudo durante toda la década. El lugar de México en la producción mundial descendió del segundo al séptimo a finales del decenio, con una drástica caída de 70% en la producción, y las empresas petroleras norteamericanas redirigieron sus inversiones a los nuevos pozos de Venezuela. En consecuencia, la base de la cartera exportadora recayó en los productos tradicionales: la plata, los minerales y el henequén.

5. Crisis de 1929 y cooperación bilateral

La crisis de 1929 desmanteló la estructura multilateral del comercio y las inversiones, y "desglobalizó" de manera drástica las relaciones económicas internacionales. Al igual que el comercio mundial, también el intercambio de México con el exterior tuvo una fuerte contracción: si bien la tendencia a la baja ya había tomado forma en los años anteriores, la crisis lo llevó a proporciones mínimas, debido al colapso de los precios y, en menor medida, a las barreras comerciales. La variación se manifestó en términos absolutos y relativos, al tiempo que México fue perdiendo importancia especialmente para el comercio norteamericano, como proveedor y como mercado. Las exportaciones mexicanas hacia el vecino del norte tuvieron su punto más bajo en 1933, con una disminución de más de dos tercios (68%) en términos de valor respecto a 1929; las importaciones se redujeron a una cuarta parte (76%) para 1932. Dentro de la tendencia a la baja, el movimiento de las exportaciones mexicanas se orientó hacia otros mercados, hasta llevar la cuota de Estados Unidos al nivel de 50%, como no había ocurrido en el medio siglo anterior.

La política económica anticrisis emprendida por la administración de Franklyn D. Roosevelt, no obstante, resultó importante para la recuperación mexicana y propició un espacio de coordinación económica regional. Entre

las medidas principales de Roosevelt estuvieron la reorganización del sistema monetario y financiero, el abandono del patrón oro y la devaluación del dólar. En particular, ésta última y la política de compras de plata, dirigidas a elevar el nivel interno de precios y contrarrestar la espiral deflacionista inducida por la crisis, resultaron favorables para la recuperación del comercio de México y para la cooperación entre los dos países. Ello se reflejó en entendimientos significativos, sobre todo en torno a la plata, cuando el gobierno norteamericano emprendió un esfuerzo para inducir una recuperación del precio. En la Conferencia Económica Mundial de Londres, Estados Unidos promovió un acuerdo con México y otras seis naciones productoras y tenedoras de plata para sostener el precio internacional del metal y su empleo monetario, mediante el retiro de 35 millones de onzas de plata al año del mercado internacional. Adicionalmente, a lo largo de varios años, una serie de acuerdos entre los dos gobiernos instrumentaron la compra de plata mexicana a precios superiores a los de mercado, por parte del Tesoro estadounidense. Esto representó una vinculación ventajosa para México, porque estimuló la producción minera, generó un flujo financiero importante y ejerció un papel de estabilización económica. La consolidación de un ámbito de integración regional resultó entonces beneficiosa, como se confirmó de manera ampliada, en los años de la segunda Guerra Mundial.

Conclusiones

A lo largo de las siete décadas consideradas, como es de esperarse, la posición internacional de la economía mexicana se modificó de manera sustancial. El punto de partida fue una inserción muy limitada, y vinculada exclusivamente, por medio de Londres, con la exportación de plata, en su doble papel comercial y financiero que reproducía las características coloniales. Una segunda etapa vio la gran articulación y profundización de las relaciones económicas exteriores, en cuanto a inversión extranjera —sobre todo en infraestructura y minería—, crecimiento diversificado del comercio exterior, y deuda en proporciones moderadas. Este cambio se produjo gracias al impulso de la incipiente integración económica con Estados Unidos, detonada por la red ferroviaria. En la década de 1910 la participación mexicana tendió a segmentarse y se caracterizó por la petrolización de las exportaciones y de la inversión recibida, en paralelo con el descenso muy significativo o el estancamiento en los demás rubros de participación. Al final, el deslave económico global de la crisis de 1929 tuvo entre sus resultados afianzar un espacio de cooperación económica entre México y el vecino del norte.

Choques externos, así como decisiones y procesos domésticos fueron los motores interrelacionados de estas transformaciones. Así, un fenómeno exó-

geno como la depreciación de la plata funcionó para impulsar la diversificación de las exportaciones; por otra parte, la estrategia del contrapeso en la última parte del Porfiriato intentó dosificar y amortiguar la vinculación económica con Estados Unidos. En la década de 1910, la conjunción de factores externos (la Guerra Mundial) e internos (la Revolución) llevó a reconfigurar las conexiones de México con la economía internacional. El auge petrolero se extinguió en los años veinte por la combinación de estrategias de las empresas, agotamiento de los pozos y formas de presión de los gobiernos mexicanos sobre la industria. En conjunto, este análisis sustenta la ausencia de una correlación negativa entre la vinculación con los mercados internacionales y condiciones locales, tanto desde el punto de vista de los beneficios materiales como de la autonomía de decisión. En la medida en que creció la integración económica, al mayor grado de apertura —y por tanto de vulnerabilidad potencial— correspondió un mayor número de interlocutores, instrumentos y recursos disponibles para contrarrestar, filtrar y defenderse de los aspectos más indeseables que el entorno internacional generaba.

Referencias y bibliografía

Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974. *Versión francesa de México. Informes económicos, 1851-1867*, 2 t., México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Bernstein, Marvin, 1964. *The Mexican Mining Industry, 1890-1950. A Study of the Interaction of Politics, Economics, and Technology*, Albany, State University of New York.

Boletín Financiero y Minero de México, 1919-1930. México.

Brown, Jonathan, 1998. *Petróleo y Revolución en México*, México, Siglo XXI.

Busto, Emiliano, 1880. *Estadística de la República Mexicana*: *estado que guardan la agricultura, industria, minería, comercio*, 3 vols., México, Ignacio Cumplido.

Cárdenas, Enrique (comp.), 2003. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carstensen, Fren, y Diane Roazen, 1992. "Foreign Markets, Domestic Initiative, and the Emergence of a Monocrop Economy: The Yucatecan Experience, 1825-1903", *Hispanic American Historical Review* **72** (4), pp. 555-592.

Cerda, Luis, 1992. *Exchange-rate and Monetary Policies in Mexico from Bimetallism to the Gold Standard, 1890-1910*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (Documento de Trabajo).

Coatsworth, John, y Alan Taylor (eds.), 1999. *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Department of State, *1856-1857 Commercial Relations of the United States,* Washington, Government Printing Office.

El Economista, 1929-1931. México.

Findlay, Ronald, y Kevin H. O'Rourke, 2006. *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton, Princeton University Press.

Foreign Commerce and Navigation of the United States, 1918, 1919, 1921. Washington, Government Printing Office.

Gómez, Marte R., 1978. *Vida política contemporánea: cartas de Marte R. Gómez*, sel. de Emilio Alanís Patiño, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica.

Great Britain, Department of Overseas Trade, 1920-1931. *Report on Economic and Financial Conditions in Mexico*, Londres, His Majesty's Stationery Office.

Haber, Stephen, *et al.,* 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hart, John, 2002. *Empire and Revolution. The Americans in Mexico since the Civil War*, Berkeley, University of California Press.

Hernández, Alicia, 1984. "Militares y negocios en la Revolución mexicana", *Historia Mexicana* 134, pp. 181-212.

Knight, Alan, 2003. "El estímulo de las exportaciones en el crecimiento económico mexicano, 1900-1930", en Cárdenas (comp.), pp. 165-202.

Kuntz Ficker, Sandra, 2004. "The Export Boom of the Mexican Revolution: Characteristics and Contributing Factors", *Journal of Latin American Studies* **36** (2), pp. 267-296.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007. *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal. 1870-1929*, México, El Colegio de México.

Lewis, Cleona, y Karl T. Schlotterbeck, 1938. *America's Stake in International Investments*, Washington, The Brookings Institution.

Liehr, Reinhard (ed.), 1995. *Latin American Public Debt in Historical Perspective*, Berlín, Vervuert.

McMaster, John, 1959. "Aventuras asiáticas del peso mexicano", *Historia Mexicana* 31, pp. 372-399.

Marichal, Carlos, 1992. *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza.

Marichal, Carlos, 1995. "Foreign Loans, Banks, and Capital Markets in Mexico, 1880-1910", en Liehr (ed.), pp. 337-374.

Marichal, Carlos, y Paolo Riguzzi, 2006. "Banca y banqueros europeos en México, 1864-1933", en Pietschmann y Kuntz Ficker (coords.), pp. 207-238.

Márquez, Graciela, 1999. "Tariff Protection in Mexico, 1892-1909", en Coatsworth y Taylor (eds.), pp. 407-442.

Noticia de la importación y exportación de mercancías en los años fiscales de 1872-1873, 1873-1874, 1874-1875, 1880. México, Tipografía de Gonzalo Esteva.

Parra, Alma, y Paolo Riguzzi, 2009. "Capitales, manías y compañías británicas en la minería mexicana, 1824-1911", *Historias,* 71, pp. 35-59.

Pérez Siller, Javier, 2004. "Inversiones francesas en la modernidad porfirista: mecanismos y actores", en Pérez Siller y Cramaussel (eds.), pp. 81-129.

Pérez Siller, Javier, y Chantal Cramaussel (eds.), 2004. *México-Francia. Memoria de una sensibilidad común. Siglos XIX-XX*, vol. II. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-El Colegio de Michoacán.

Pietschmann, Horst, y Sandra Kuntz Ficker (coords.), 2006. *México y la economía atlántica (siglos XVIII-XX)*, México, El Colegio de México.

Riguzzi, Paolo, 1992. "México, Estados Unidos, Gran Bretaña, 1867-1910: la difícil evolución de una relación triangular", *Historia Mexicana* 163, pp. 365-436.

Riguzzi, Paolo, 2002. "Apertura económica y políticas de seguridad en la relación México-Estados Unidos, 1878-1887", *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas,* 39, pp. 299-321.

Riguzzi, Paolo, 2003. *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense-Instituto Mora.

Riguzzi, Paolo, 2009. "From Globalisation to Revolution? The Porfirian Political Economy: An Essay on Issues and Interpretations", *Journal of Latin American Studies* **41** (2), pp. 347-368.

Rippy, Fred, 1959. *British Investments in Latin America, 1822-1949,* Minneapolis, University of Minnesota Press.

Secretaría de Hacienda, 1867-1923. *Memorias*, por año fiscal, México, Secretaría de Hacienda.

Sherwell, Butler, 1929. *Mexico's Ability to Pay*, Nueva York, edición privada.

Standage, Tom, 1998. *Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On-line Pioneers*, Nueva York, Walker.

Stone, Irving, 1987. *The Composition and Distribution of British Foreign Investment in Latin America, 1850-1914*, Nueva York, Garland Publishing.

Thorup, Cathryn, 1982. "La competencia económica británica y norteamericana en México (1887-1910)", *Historia Mexicana* 124, pp. 599-641.

Turlington, Edward, 1930. *Mexico and Her Foreign Creditors*, Nueva York, Columbia University Press.

Wilkins, Mira, 1975. *The Maturing of Multinational Enterprise. American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge, Harvard University Press.

Williamson, Harold, *et al.*, 1963. *The American Petroleum Industry*, Evanston, Northwestern University Press.

9. MERCADO INTERNO, INDUSTRIALIZACIÓN Y BANCA, 1890-1929*

Stephen Haber
Stanford University

El presente capítulo recoge las investigaciones realizadas por los historiadores económicos en las últimas dos décadas para ofrecer una reinterpretación de la historia de la industrialización mexicana. La interpretación que aquí se ofrece se aleja de una tradición más temprana en la historiografía económica de México, que se enfocaba en el papel del Estado —particularmente un Estado controlado por el PRI— como principal impulsor del desarrollo industrial del país en las décadas posteriores a 1940. Esa literatura se remonta al menos tan lejos como 1950, con la publicación de *Industrial Revolution in Mexico*, de Sanford Mosk (1950), pero la tesis fue sucesivamente reelaborada en innumerables trabajos de historia, economía y ciencia política publicados hasta principios de la década de 1990. Esta literatura reconocía la existencia de fábricas en gran escala a finales del siglo XIX, pero asumía que cualquier cosa que hubiera existido tendría que haber sido arrasada por la Revolución de 1910. Asimismo, asumía que muy poco desarrollo industrial pudo tener lugar durante la Gran Depresión del decenio de 1930. Así, el consenso era que la industria mexicana moderna era producto del periodo posterior a 1940.

Esta visión empezó a deshacerse en sus bordes con la publicación del artículo de Womack de 1978, titulado "The Mexican Economy During the Revolution, 1910-1920". Después fue seriamente socavada a fines de los años ochenta por Enrique Cárdenas (1987), quien demostró que el producto industrial escaló durante la Gran Depresión, y por Stephen Haber (1989), quien mostró que gran parte de la planta industrial que existía en México después de 1940 en realidad había sido instalada durante el Porfiriato. En las décadas que siguieron, investigadores como Beatty, Kuntz Ficker, Haber, Maurer y Razo, Márquez y Gómez Galvarriato —para nombrar sólo algunos— han aportado mucho a nuestra comprensión del proceso de industrialización en México. Nos encontramos, entonces, en un punto en el cual es posible ofrecer una síntesis general de ese fenómeno.

* Traducción del inglés: Sandra Kuntz Ficker.

La síntesis que presento aquí contiene cuatro argumentos. Primero, la industrialización mexicana comenzó como un resultado endógeno del crecimiento del sector exportador durante el Porfiriato. Segundo, el gobierno mexicano adoptó políticas comerciales proteccionistas para aislar a la industria manufacturera del país de la competencia externa tan temprano como en la década de 1890. Tercero, la economía política de México impuso límites a este proceso de desarrollo industrial. El poder político y la riqueza económica estaban altamente concentrados en México, y se concentraron aún más durante el Porfiriato. Por un lado, esto significó que el mercado interno siguió siendo poco profundo. Por otro, mostró que una pequeña élite era capaz de capturar el poder regulatorio del Estado, y utilizó este poder para sofocar a la competencia. Al final, fue precisamente este ambiente político-económico lo que dio paso a la coalición que derrocó a Díaz en 1911. Cuarto, el modelo porfiriano de desarrollo industrial no enfrentó un abrupto final con la Revolución. El producto y la inversión cayeron durante los años de la guerra civil (1913-1916), pero los industriales mexicanos pronto retomaron el paso en el punto en que se habían detenido. Irónicamente, su habilidad para obtener protección comercial creció porque los regímenes de Obregón y Calles dependían fuertemente del apoyo de las organizaciones de trabajadores del país para permanecer en el poder, y esos sindicatos presionaron activamente a favor de tarifas proteccionistas. En suma, este trabajo sostiene que no hay una clara línea divisoria entre un periodo de "crecimiento orientado por las exportaciones" de los años 1870 a 1929, y un periodo de "industrialización por sustitución de importaciones" que habría abarcado de 1929 a la década de 1980.

1. Desarrollo industrial en medio del crecimiento exportador, 1890-1911

Al menos desde mediados del siglo XIX hubo intentos precoces de desarrollo industrial en México. No obstante, la evidencia cuantitativa disponible indica que cualquier industria que se hubiera fundado, creció a un ritmo muy modesto. Los ingresos per cápita eran muy bajos y los mercados demasiado aislados debido a los altos costos de transporte, lo cual impedía sostener una manufactura moderna.

El ímpetu por la industrialización provino de la expansión del comercio exterior. Un factor que impulsó el crecimiento del comercio exterior fue que México se encontraba de hecho en un patrón monetario basado en la plata, y el valor relativo de la plata respecto al oro cayó en las últimas dos décadas del siglo XIX. Como la teoría del comercio internacional predeciría, la depreciación de la tasa de cambio real hizo a los productos mexicanos (minerales industriales, plata, henequén, pieles y café) altamente competitivos en los

mercados internacionales. El resultado fue una oleada de inversión extranjera directa en aquellos sectores y un auge exportador, cuyos contornos ha estudiado en detalle Kuntz Ficker (2007). Para que estas inversiones rindieran frutos, debía haber un medio para mover las mercancías desde el punto de producción hasta los puertos o hasta la frontera estadounidense. El comercio dio paso a la construcción de redes ferroviarias (también financiadas por inversión extranjera) que atravesaron el país, ligando a las principales ciudades e integrando los mercados.

El crecimiento del sector exportador, la ampliación concomitante de las redes ferroviarias y la protección comercial implícita creada por la depreciación de los tipos de cambio real, crearon las condiciones propicias para el desarrollo industrial. Primero, apareció una población que obtenía ingresos monetarios, formada por trabajadores de los ranchos y las plantaciones, mineros, estibadores y ferrocarrileros que generaron una demanda considerable de bienes de consumo. México se había mantenido como un país abrumadoramente rural, pero incluso si descontamos a la población que laboraba en la agricultura por ser demasiado pobre para servir como una fuente importante de demanda, aun quedarían unos dos millones de trabajadores ocupados en la minería, el comercio y el transporte en 1895, casi tres veces más que en 1861. Bajo el supuesto razonable de que el *ratio* de dependientes a trabajadores en este grupo reproducía el del resto de la población, entonces el número total de consumidores cuyos ingresos monetarios eran suficientemente grandes para adquirir productos manufacturados se acercaba a cinco millones. Segundo, esta creciente población de consumidores de la clase trabajadora no estaba formada por grupos aislados de trabajadores enganchados a enclaves exportadores: eran parte de un mercado nacional conectado por los ferrocarriles. Como Kuntz Ficker (1995) ha mostrado, la mayor parte de los productos transportados por los ferrocarriles mexicanos se destinaba a los mercados domésticos, no internacionales. Tercero, los propios ferrocarriles eran consumidores de manufacturas, particularmente rieles y llantas de acero, así como hierro crudo y barras de acero para los talleres de reparación de trenes. Finalmente, el crecimiento del sector exportador alimentó el desarrollo de los centros urbanos, los cuales generaron una demanda para artículos de construcción como cemento, productos de madera y partes estructurales de hierro y acero.

Los comerciantes mexicanos, que antes importaban productos manufacturados, rápidamente comprendieron el potencial creado por mercados en expansión y la protección comercial implícita. Pronto empezaron a construir plantas textiles, cervecerías, fábricas de cigarros, talleres de jabón y otras empresas manufactureras. La producción de bienes de consumo, por su parte, generó una demanda de bienes intermedios, como botellas de vidrio, papel y químicos básicos.

Una descripción del rápido crecimiento y transformación de la industria textil del algodón dará una idea más clara de este proceso. Hacia 1888 la industria textil mexicana era pequeña, la mayor parte aún operaba con energía hidráulica, y se caracterizaba por una lenta tasa de crecimiento en la productividad. Como se muestra en el cuadro 9.1, en la siguiente década la capacidad de la industria, medida en husos (la máquina que convierte el hilo de algodón en hilaza, una medida estándar de la capacidad industrial), creció más del doble.

1911, la industria había crecido 50% más. La expansión cuantitativa de la industria textil estuvo acompañada por un cambio cualitativo en los métodos de producción. Ahora las fábricas mexicanas empleaban hilados y telares eléctricos de alta velocidad, que se encontraban a años luz de la vieja maquinaria impulsada por energía hidráulica o de vapor, humana o animal. Como consecuencia, la productividad del trabajo prácticamente se duplicó entre 1878 y 1907. Las nuevas empresas también operaban a una escala enorme, empleando cientos de trabajadores y miles de máquinas. En efecto, las principales empresas de México no eran grandes sólo respecto al pequeño mercado mexicano: eran enormes incluso para los estándares de Estados Unidos. De hecho, como se observa en el cuadro 9.1, tuvieron éxito en arrojar a los textiles extranjeros fuera del mercado.

Transformaciones igualmente dramáticas tuvieron lugar en otras industrias manufactureras. En la industria del papel, una empresa gigante y verticalmente integrada, se introdujo maquinaria suiza de alta velocidad con una capacidad que era tres veces la de todos sus competidores combinada, sacó del mercado a sus rivales potenciales y reales, y estableció un monopolio nacional en el mercado del papel para imprimir y otros productos de papel de bajo valor. En la industria cigarrera dos grandes firmas, que empleaban máquinas automáticas para enrollar cigarros y miles de trabajadores, desplazaron a los cientos de talleres artesanales que habían caracterizado a la industria del tabaco, controlando 60% del mercado en 1910. Una idea de cuán rápido se consolidó la industria puede verse en el cuadro 9.2.

Entre 1899 y 1911 la producción casi se duplicó, mientras que el número de empresas cayó a menos de la mitad; es decir, el producto por fábrica creció cuatro veces. En la fabricación de cerveza, se creó una industria doméstica casi de la noche a la mañana, con monopolios locales establecidos virtualmente en cada ciudad de cierto tamaño para el cambio de siglo. Estas empresas sacaron a la cerveza importada del mercado: para 1910, 99% de la cerveza que se consumía en México se producía en el país. Una de las empresas líderes de la industria (la Cervecería Cuauhtémoc) pronto instaló una compañía fabricante de botellas de vidrio (Vidriera Monterrey), que rápidamente se estableció como un monopolio doméstico del vidrio. En jabón y glicerina, los cientos de productores artesanales mexicanos se vieron forzados a abandonar

Cuadro 9.1. Industria textil del algodón en México, 1878-1929

Año	*Producción estimada*	*Número de husos (estimado)*	*Equivalentes de trabajadores*[1] *(estimados)*	*Producto por trabajador (metros)*	*Producción nacional como porcentaje del consumo*
1878	73 597	249 294	11 922	6 173	
1883	76 331				
1888	60 842	249 561	15 083	4 034	
1889	83 827				70
1891	93 527	277 784	14 051	6 656	
1893	122 550	370 570	21 963	5 580	86
1895	170 929	411 090	18 208	9 388	85
1896	206 412	430 868	19 771	10 440	81
1899	231 686	491 443	23 731	9 763	85
1900	261 397	588 474	27 767	9 414	87
1901	262 044	591 506	26 709	9 811	89
1902	235 956	595 728	24 964	9 452	90
1903	262 170	632 601	26 149	10 026	92
1904	280 710	635 940	27 456	10 224	94
1905	310 692	678 058	30 162	10 301	95
1906	349 712	688 217	31 673	11 041	95
1907	428 284	613 548	33 132	12 927	94
1908	368 370	732 876	35 816	10 285	93
1909	314 228	726 278	32 229	9 750	
1910	315 322	702 874	31 963	9 865	98
1911	341 441	725 297	32 147	10 621	98
1912	319 668	762 149	32 209	9 925	
1913	298 897	752 804	32 641	9 157	
1917		573 092	22 187		
1918	180 453	689 173	23 067	7 823	
1919	305 509	735 308	21 877	13 965	
1920	298 829	753 837	24 691	12 103	
1922	330 601	803 230	26 451	12 499	
1923	303 090	802 363	26 419	11 472	
1924	285 594	812 165	25 155	11 353	
1925	380 041	840 890	33 262	11 426	
1926	327 487	832 193	27 476	11 919	
1927	308 940	821 211	27 492	11 237	
1928	300 425	823 862	25 348	11 852	
1929	389 147	839 100	27 598	14 101	

[1] Número de trabajadores ajustado por cambios en la duración de la jornada laboral: 12 horas de 1850 a 1913, 10 horas de 1914 a 1917, 8 horas de 1918 a 1933.

Fuente: Haber, Razo y Maurer (2003: 164).

Cuadro 9.2. La industria cigarrera mexicana: producto e inversión, 1899-1928

Año	*Número de fábricas*	*Producción (miles de kg)*	*Producción nacional como porcentaje del consumo*	*Capital nominal invertido (miles de pesos)*	*Número de trabajadores*	*Producción por fábrica (miles de kg)*	*Producción por trabajador (miles de kg)*
1899	766	4 916	100			6.4	
1900	766	5 907	100			7.7	
1901	740	5 974	100			8.1	
1902	701	6 203	100			8.8	
1903	670	7 305	100			10.9	
1904	605	7 724	100			12.8	
1905	469	8 174	100			17.4	
1906	491	8 456	100			17.2	
1907	479	8 856	100			18.5	
1908	469	8 904	100			19.0	
1909	437	8 661				19.8	
1910	451	8 451	100			18.7	
1911	341	8 380	100			24.6	
1923	169	10 202		19 458	4 990	60.4	2.0
1924	207	7 830		19 668	4 766	37.8	1.6
1925	197	9 020		19 949	5 905	45.8	1.5
1926	163	9 546		22 435	5 201	58.6	1.8
1927	143	10 649		23 124	5 051	74.5	2.1
1928	127			26 640	4 685		

Fuente: Haber, Razo y Maurer (2003: 165).

el negocio cuando apareció la Compañía Industrial Jabonera de la Laguna, una de las cuatro fábricas de jabones más grandes en el mundo. Luego la jabonera aprovechó su especialización en químicos básicos para establecer una industria derivada, la Compañía Nacional Mexicana de Dinamita y Explosivos, que monopolizó la producción y distribución de dinamita.

Una situación similar se dio en las ramas de cemento y acero. Hasta el final del siglo, México no producía cemento en absoluto. Para 1911, había tres empresas en operación con una capacidad combinada de 150 000 toneladas métricas por año. Para entonces, el cemento producido en el país representaba 50% de todo el cemento que se consumía en México. Respecto al acero, la primera planta integrada de producción de acero (Fundidora Monterrey) se fundó en 1900. Su alto horno de diseño estadounidense, sus convertidores Bessemer y sus talleres de laminación le permitieron establecer rápidamente un monopolio doméstico en la producción de partes estructurales, rieles y otros productos. Para 1911, se las había arreglado para arrebatar al acero extranjero 28% del mercado nacional. Ambos casos se ilustran en el cuadro 9.3.

Un proceso similar tuvo lugar en la elaboración de zapatos y botas, en la que fábricas a gran escala (particularmente aquéllas de la United Shoe and Leather) empezaron a reemplazar los establecimientos artesanales que habían dominado la manufactura de pieles en el siglo XIX. En breve, para cuando estalló la Revolución mexicana, se habían fundado muchos de los gigantes industriales de la actualidad.

La industria mexicana entre 1890 y 1911 puede haber sido moderna en el sentido de que empleaba tecnologías de producción mecanizada y que operaba en una escala enorme. No era moderna, sin embargo, en el sentido de que pudiera competir eficazmente contra productores de Estados Unidos y Gran Bretaña. Virtualmente toda la industria dependía de maquinaria y una planta física importadas, con frecuencia ya ensambladas, provenientes de los países industrialmente avanzados. Esto tenía mucho sentido, en vista de que México podía adquirir tecnologías creadas y refinadas en otra parte, y ahorrar los enormes costos asociados con el establecimiento de la infraestructura técnica y científica necesaria para desarrollar desde cero esas tecnologías. El uso de una planta y equipo importados no significaba, empero, que las manufacturas mexicanas tuvieran la misma estructura de costos que tenían las manufacturas en los países que desarrollaban y vendían esas tecnologías.

En primer lugar, los industriales mexicanos enfrentaban costos de capital más elevados que sus competidores de Estados Unidos y Gran Bretaña. En segundo lugar, tenían que soportar los costos de transporte, seguros y tránsito, y los salarios del personal extranjero que instalaba las plantas y el equipo importados. En la industria textil del algodón, por ejemplo, estos gastos añadidos elevaban el costo de establecer una fábrica en 59% por enci-

Cuadro 9.3. Industrias mexicanas de acero y cemento, 1903-1929

	Industria del acero				*Industria del cemento*		
Año	*Producción del alto horno (toneladas)*	*Capacidad utilizada (porcentaje)*	*Valor neto de la planta física (miles de pesos)*	*Producto nacional como porcentaje del consumo*	*Producto (toneladas métricas)*	*Capacidad (toneladas métricas)*	*Capacidad utilizada (porcentaje)*
1903	22	20	8 388	6	0	0	n.d.
1904	36	33	9 236	14	0	0	n.d.
1905	4	4	9 833	10	0	0	n.d.
1906	25	23	10 032	13	20	66	30
1907	16	15	9 526	9	30	66	45
1908	17	15	9 082	11	40	66	61
1909	59	54	9 317	16	50	86	58
1910	45	41	9 365	21	60	151	40
1911	71	65	9 087	28	50	152	33
1912	33	30	9 337	25	40	177	23
1913	12	11	9 226		30	177	17
1914	0	0	8 989		25	177	14
1915	0	0	8 509	11	10	177	6
1916	0	0	8 161	38	20	177	11
1917	12	11	7 819	35	30	177	17
1918	21	19	7 830	45	40	177	23
1919	21	19	7 374	24	40	177	23
1920	15	14	9 133	20	45	222	20
1921	42	38	10 421	20	50	222	23
1922	24	22	10 217	30	70	222	32
1923	44	40	10 238		90	222	41
1924	19	17	10 340		107	222	48
1925	49	45	9 872	38	110	222	50
1926	62	56	9 700	45	151	222	68
1927	41	37	9 436	38	158	222	71
1928	51	46	9 173	45	204	246	83
1929	60	55	8 679	41	158	291	54

n.d.: no disponible.
Fuentes: Haber, Razo y Maurer (2003: 161-162); Kuntz Ficker (2007: 303, 306).

ma del costo de una fábrica similar en Gran Bretaña. Todos estos desembolsos tenían que recuperarse, lo cual empujaba hacia arriba los costos finales de producción.

En segundo lugar, la productividad del trabajo mexicano era inferior a aquélla de las naciones industrialmente avanzadas, lo que aumentaba aún más los costos de producción. La clase obrera industrial mexicana tenía sus raíces en el campesinado; muchos trabajadores habían dejado el campo sólo recientemente; algunos se movían alternativamente entre el campo y la fábrica. Así las cosas, trabajaban al ritmo del campesinado, no del proletariado industrial. Por esta razón, los industriales mexicanos no poseían el mismo grado de control sobre el trabajo que tenían sus competidores en Estados Unidos, Gran Bretaña o Alemania. Aunque ellos podían exigir que los trabajadores pusieran más horas de trabajo —la extensión promedio de la jornada laboral antes de la Revolución era de 12 horas—, no podían inculcarles actitudes y valores que son esenciales para la creación de la disciplina industrial. Como los industriales europeos de los siglos XVIII y XIX, los dueños de fábricas mexicanas se quejaban regularmente de la "pereza" de la fuerza de trabajo y de su propia incapacidad para obligar a los trabajadores a someterse a un trabajo rutinizado. Evidencia cuantitativa de la baja productividad de los trabajadores industriales mexicanos comparada con la de los trabajadores estadounidenses o británicos, puede encontrarse en la industria textil del algodón. En 1910, en los departamentos de tejido de las fábricas mexicanas cada trabajador operaba en promedio 2.5 telares, mientras que sus contrapartes británicos operaban 3.8 y los de Nueva Inglaterra (donde se habían introducido los telares automáticos), ocho telares. En los departamentos de hilado de las fábricas el patrón era muy similar: 540 husos por trabajador en México, comparados con 625 en Gran Bretaña y 902 en Nueva Inglaterra. Si se les reduce a una sola medida de la intensidad del trabajo (equivalentes de máquina por trabajador), los datos indican que las fábricas textiles mexicanas empleaban casi el doble de trabajadores por máquina que las fábricas británicas, y más de dos y media veces más que las plantas de Nueva Inglaterra. Cabe agregar que estas medidas probablemente sobrestiman la eficiencia de los obreros mexicanos relativa a los de Gran Bretaña o Nueva Inglaterra, porque no toman en cuenta las diferencias en producto por máquina, que probablemente eran significativas.

Hasta cierto punto estas desventajas se contrarrestaban por el bajo costo del trabajo en México. Los salarios industriales en este país eran alrededor de la mitad de los que obtenían los obreros británicos y un tercio del que ganaban los de Nueva Inglaterra. Pero este diferencial no era suficiente para compensar el más elevado costo del capital, los gastos asociados con la importación de insumos intermedios y equipo, y una productividad laboral inferior. Los industriales textiles mexicanos calculaban en forma conservado-

ra que sus competidores de otras naciones podían vender 10% más barato que ellos, un hallazgo que fue corroborado por un informe independiente elaborado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos (que calculó la diferencia en 19%). De hecho, el estudio de Aurora Gómez (1999) sobre la compañía textil CIVSA indica que las fábricas *más eficientes* de México eran apenas tan productivas como la fábrica *promedio* en Estados Unidos. En industrias menos intensivas de trabajo, como las de cerveza, acero, vidrio, papel y químicos, los ahorros derivados de los menores salarios en México habrían sido aún menores, y consecuentemente, la desventaja de productividad todavía mayor.

Una ramificación de la más baja productividad en México era la imposibilidad de exportar productos manufacturados. De hecho, en 1902 el gobierno mexicano patrocinó un viaje de búsqueda de información al Caribe y Sudamérica para ver si México podía comercializar allá sus artículos industriales. La misión rápidamente encontró que los productos mexicanos no eran competitivos en absoluto.

Una segunda ramificación de la baja productividad era que la industria mexicana no habría existido sin la protección arancelaria. Las altas tarifas no eran un fenómeno nuevo en México. Antes de 1891, sin embargo, los derechos de importación no proveían protección efectiva, porque las tarifas eran altas para todos los productos: materias primas, bienes intermedios y manufacturas. De esta forma, cualquiera que fuera la protección que los manufactureros obtenían para los bienes que producían, se contrarrestaba por el hecho de que sus costos aumentaban debido a los aranceles que pagaban en los bienes intermedios y de capital importados que empleaban en la producción. Como han mostrado los estudios de Beatty (2001), Gómez (1999) y Márquez (2002), a partir de 1891 el gobierno mexicano diseñó un sistema tarifario con la mirada puesta en proteger a las manufacturas domésticas y maximizar los ingresos públicos. Por una parte, el gobierno redujo las tarifas en los productos manufacturados que México no producía. Por el otro, aumentó los aranceles en los artículos producidos por las nuevas industrias que se encontraban en rápido crecimiento. Las tasas aduanales *en un grupo selecto de productos* eran extraordinariamente altas: 52 a 76% para la cerveza embotellada, 55 a 87% para la tela común, y 49 a 127% para papel, para sólo citar unos cuantos. En el curso de la década de 1890 el nivel de la protección tarifaria disminuyó porque el arancel era específico, no *ad valorem*. No obstante, el declive en las tarifas nominales era más que mitigado por el hecho de que el peso se depreciaba en términos reales, lo cual proveía protección implícita. Por el compromiso del gobierno de proteger industrias específicas, cuando México adoptó el sistema monetario basado en el oro en 1905, aquél revisó los aranceles hacia arriba, a fin de asegurar que las industrias favorecidas continuarían siendo protegidas.

El sistema arancelario de México estaba estructurado para proveer protección efectiva: los derechos sobre artículos manufacturados eran altos, mientras los que se imponían sobre los insumos para producir aquellos artículos eran bajos o nulos. La protección comercial sobre el acero ilustra el caso con claridad. Por ejemplo, en 1909 el arancel sobre los productos fabricados por la única industria integrada del acero, Fundidora Monterrey, era 43.7%, mientras que el arancel sobre los productos que esa empresa no producía era de aproximadamente la mitad (22.9%), y el arancel sobre los insumos importados que consumía era de apenas 3.4% (Gómez, 1999, *passim*). Lo mismo sucedía en la industria textil. La tarifa para la tela importada tendía a ser el doble de la tarifa sobre el algodón crudo. El resultado era una tasa efectiva de protección que variaba de 39 a 78%. En 1905 muchas industrias tenían tasas de protección que excedían el 100 por ciento. Los ejemplos incluyen a la cerveza, la tela de algodón, el papel, el hierro crudo y las hojas y placas de acero.

El mecanismo mediante el cual algunas industrias obtenían aranceles protectores (mientras que otras no) parece haber sido político. Graciela Márquez (2002) argumenta que, para todo propósito práctico, el poder para elevar (o reducir) las tarifas residía en una sola persona: José Y. Limantour, el secretario de Hacienda de México de 1893 a 1911. Limantour tomaba decisiones con base en el siguiente principio: aquellos industriales que eran parte de grupos pequeños y bien organizados que se encontraban políticamente conectados al régimen de Díaz, obtenían protección tarifaria. De hecho, de acuerdo con Armando Razo (2008), las corporaciones que recibían más protección gubernamental tendían a estar conformadas por un pequeño grupo de élites políticas y económicas que estaban ligadas entre sí mediante una estrecha red de relaciones políticas, económicas y de parentesco.

Esta pequeña élite industrial se encontraba en marcado contraste con los inversionistas extranjeros que dominaban el petróleo, los ferrocarriles y la minería. Esto no significa necesariamente que fueran nativos de México. De hecho, muchos no lo eran. Significa, en cambio, que esta élite acumulaba su capital original en México, típicamente mediante la actividad mercantil, y luego se diversificaba a un rango amplio de empresas industriales. Como muestran los trabajos de Cerutti (1992), Haber (1991) y Gamboa (1985), esencialmente había tres grupos de capitalistas industriales en México. El primero era de comerciantes nacidos en Europa cuyas actividades comerciales los condujeron a la banca y, más tarde, a la manufactura. Las empresas de este grupo tendían a predominar en y alrededor de la ciudad de México, Puebla y Veracruz, e incluía a las cervecerías, los textiles, las fábricas de papel y de cigarros líderes en el país. Por obra de sus vínculos con los mayores bancos de México, estos empresarios tendían a estar bien conectados con el gobierno de Díaz. De hecho, algunos de ellos eran los principales financiadores del

Estado. Ejemplos notables incluyen a Antonio Basagoiti, un comerciante de tabaco y banquero de origen vasco que se convirtió en una figura prominente en las industrias del acero, los cigarros y los textiles, y León Signoret, un mercader nacido en Francia que, además de pertenecer a la junta de directores de al menos tres grandes bancos, era también uno de los principales accionistas de la mayor compañía industrial textil y de la única planta integrada de acero. El segundo era de capitalistas nacidos en México que habían acumulado riqueza en el comercio, la agricultura o la minería, y que luego dirigieron su atención a la manufactura. Al ser prácticamente expulsado del comercio transoceánico por los comerciantes nacidos en Europa, no es sorprendente que este grupo se refugiara en los estados fronterizos del norte, donde los contactos europeos no representaban una ventaja. El ejemplo más notable era el de los Garza Sada, quienes iniciaron en la industria de los abarrotes, y después fundaron importantes empresas de acero, cemento y cerveza en Monterrey. El tercer grupo era de capitalistas nacidos en Estados Unidos que tenían el conocimiento privilegiado de tecnologías o mercados particulares y usaban ese *know-how* para forjar alianzas con miembros de los dos primeros grupos, y especialmente con industriales de Monterrey. De hecho, el gigantesco monopolio de botellas de vidrio de los Garza Sada, Vidriera Monterrey, no habría sido posible sin el privilegio exclusivo para usar una tecnología de producción que había sido otorgada a John Brittingham, un empresario nacido en San Luis Missouri que se había mudado a Monterrey en busca de fortuna.

El desarrollo industrial requiere, por supuesto, más que aranceles protectores. Necesita también un mercado interno capaz de absorber la producción de las nuevas fábricas, y requiere la habilidad de movilizar capital a fin de adquirir los bienes intermedios y de producción necesarios. Es decir, a menos que haya mercados robustos de productos y de capital, el crecimiento de la industria será raquítico. La política económica del México porfiriano —que en buena medida estaba basada en la provisión de privilegios especiales para pequeños grupos de personas, a cambio de lo cual ellos aportaban su apoyo político y financiero al régimen de Díaz— actuaba en contra del desarrollo de ambos tipos de mercados.

El mercado para productos manufacturados era una pálida sombra de los que tuvieron a su disposición los industriales en Estados Unidos, Inglaterra o Europa Occidental. México todavía era predominantemente rural. En 1910, cerca de un tercio de la población aún vivía en comunidades de menos de 2 500 habitantes. Segmentos importantes de la población seguían funcionando fuera de la economía de mercado, produciendo para su propia subsistencia en la agricultura campesina tradicional. Incluso en áreas donde las haciendas habían absorbido a las comunidades campesinas, esto no implicaba que todos los campesinos arrojados se convertían en trabajadores asalaria-

dos; la mediería y los contratos de arrendamiento siguieron predominando en el campo. Muchas áreas del país aún no habían sido integradas por la red ferroviaria nacional; grandes franjas del norte y del sur y a lo largo de la costa del Pacífico permanecían fuera del tejido ferroviario. Lo que es más, la vasta mayoría de la población era bastante pobre. Por ello, el rango de productos manufacturados que se podía esperar que consumieran era muy restringido. De hecho, el ingreso de un trabajador promedio era tan bajo que el consumo de algodón era muy sensible a las fluctuaciones en el precio del maíz, que junto con el chile y los frijoles constituían el grueso de la dieta de la población trabajadora de México. El resultado era que en términos de un mercado para los bienes de consumo, la industria mexicana era casi por completo dependiente de la producción para la clase trabajadora, cuyos ingresos no le permitían consumir mucho más que unos cuantos artículos baratos no duraderos, como tela burda de algodón, cigarros, jabón, si acaso cerveza y otros productos de bajo costo. Los industriales poseían, entonces, un mercado muy inseguro y limitado para los bienes de consumo.

Precisamente porque el mercado para los bienes de consumo era limitado, la demanda de bienes intermedios (bienes usados en la producción) también era restringida. Había algunas excepciones notables, como los talleres de Vidriera Monterrey, que producían botellas para la industria cervecera nacional que se encontraba en ascenso, y la planta de la Jabonera La Laguna, que vendía glicerina y otros químicos a una fábrica de dinamita asociada. Había también alguna articulación con el sector exportador, particularmente en productos como barras de acero y rieles, así como cemento, que se utilizaban en la construcción de puertos, los proyectos mineros, y otras actividades relacionadas con la producción primaria y el transporte. En su mayor parte, sin embargo, los industriales adquirían insumos intermedios —por no mencionar los bienes de capital— de fuentes externas.

El mercado de capital se encontraba igualmente subdesarrollado. Hasta los primeros años de la década de 1880, el sistema bancario de México era tan pequeño que prácticamente no existía. Durante las siguientes tres décadas, con el estímulo de la legislación expedida por Porfirio Díaz, el sistema bancario mexicano se expandió rápidamente. La clave de las políticas bancarias de Díaz era que proveía a los banqueros de una serie de monopolios segmentados y oligopolios que elevaban las tasas de retorno lo suficiente como para compensarlos por el riesgo de que el propio gobierno pudiera expropiarlos, en algún momento en el futuro. En 1897, cuando el sistema regulatorio se codificó por primera vez, todo el sistema bancario estaba comprendido en apenas 10 bancos con activos totales equivalentes a apenas 12% del PIB (véase el cuadro 9.4). Para 1910, (el último año completo que Díaz permaneció en su cargo antes de ser derrocado), había 32 bancos con activos totales equivalentes a 32% del PIB. No sólo se trataba de un sistema bancario

Cuadro 9.4. El sector bancario mexicano, 1897-1913

Año	*Número de bancos*[1]	*Activos totales (millones de pesos nominales)*	*Activos como porcentaje del* PIB	*Participación media del capital accionario*[2] *(porcentaje)*	*Depósitos como porcentaje de los activos*	*Depósitos como porcentaje del* PIB	*Activos de banca de emisión sobre activos totales (porcentaje)*
1897	10	147	12	32	2	0	93
1898	16	175	15	32	3	0	94
1899	18	211	18	31	2	0	90
1900	20	259	20	31	5	1	90
1901	24	264	15	35	4	1	87
1902	25	317	19	31	5	1	88
1903	31	380	20	31	4	1	86
1904	32	435	24	30	3	1	88
1905	32	535	24	28	6	2	87
1906	32	629	28	32	9	3	88
1907	34	724	31	30	9	3	83
1908	34	757	31	31	9	3	81
1909	32	917	35	26	16	6	80
1910	32	1 005	32	24	16	5	80
1911	33	1 119		22	13		81
1912	34	1 086		23	15		78
1913	28	1 105		21	15		77

[1] Incluye bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios. La cifra de 1913 no incluye seis bancos que no reportaron como consecuencia de la Revolución.
[2] Ponderado por los activos.
Fuentes: número de bancos, capital contable, activos y depósitos calculados a partir de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1914), *Anuario de Estadística Fiscal, 1912-1913*, *passim*. PIB tomado de INEGI (1999, t. I: 333-335).

de dimensiones considerables para los estándares de los países en desarrollo en el cambio de siglo, sino que también lo era en relación con los estándares actuales de México: el *ratio* entre los activos comerciales bancarios y PIB en este país era de 33% en 2004.

Tres rasgos del sistema bancario mexicano merecen destacarse. Primero, el gobierno mexicano regulaba estrechamente el número de bancos que podían competir en cualquier mercado, creando constreñimientos forzosos a la entrada y a la competencia. Sólo el gobierno federal podía otorgar una concesión a un banco. Además, sólo permitió a dos bancos que establecieran sucursales en escala nacional: el Banco de Londres y México (BLM) y el Banco Nacional de México (Banamex). Todos los otros tenían prohibido abrir sucursales fuera de los territorios establecidos en su concesión, que generalmente coincidían con los linderos estatales. Con muy pocas excepciones, el gobierno concesionó sólo un banco en cada entidad, lo cual significa que típicamente había sólo tres bancos operando en cada estado: Banamex, BLM y el banco local de concesión federal correspondiente al estado. Estas concesiones eran protegidas por privilegios impositivos especiales y elevados requerimientos para el mínimo de capital a invertir. Adicionalmente, la ley prohibía la emisión de billetes a los bancos no concesionados, lo cual significaba que éstos no podían competir contra los bancos concesionados.

Segundo, las instituciones que gobernaban el sistema bancario generaban fuertes incentivos para que los directores de bancos se monitorearan entre sí, y para que quienes depositaban en los bancos monitorearan a los directores. No había seguro de depósito, lo que daba a los clientes incentivos para que vigilaran las prácticas de préstamo de los directores. Además, como Maurer y Haber (2007) han mostrado, los bancos se encontraban extremadamente bien capitalizados; montos significativos de este capital eran propiedad de los mismos directores de los bancos; asimismo, los accionistas minoritarios disponían de mecanismos para monitorear a los directores de los bancos. De esta forma, había poco *tunneling*.[1]

En tercer lugar, la vasta mayoría de los préstamos eran préstamos relacionados. Es decir, los bancos otorgaban la mayor parte de los préstamos a sus propios directores, o a miembros de las familias de los directores de los bancos. De hecho, en el banco más grande del país, Banco Nacional de México, 100% de todos los préstamos no gubernamentales realizados entre 1888 y 1901 fue a miembros de la institución (Maurer y Haber, 2007). Para otras empresas, sus estimaciones (sesgadas hacia abajo) sugieren que los préstamos internos como porcentaje del total variaban de un mínimo de 29% (Banco de Nuevo León) a un máximo de 86% (en el Banco Mercantil de Veracruz).

[1] Se conoce con este término a la práctica por la cual un socio mayoritario o alto funcionario de una empresa dispone de activos de la compañía para su beneficio personal. Ejemplos de tal práctica son compensaciones elevadas, venta de acciones, préstamos oportunistas, entre otros.

Un resultado positivo de este conjunto de instituciones fue que México tuvo un sistema bancario notablemente estable. Como se muestra en el cuadro 9.4, el número de bancos reportados y los activos bancarios totales aumentaron consistentemente durante el Porfiriato. Los depositantes parecen haber percibido que su riqueza no estaba en riesgo: los depósitos bancarios crecieron tanto en términos absolutos como relativos. La estabilidad del sistema también se revela por su rentabilidad y su capacidad para pagar dividendos altos y continuos a sus accionistas. La utilidad real sobre el valor en libros de los activos netos en 1901-1912 para todo el sistema bancario fue de 12% (Maurer y Haber, 2007). De acuerdo con los mismos autores, un inversionista que comprara un repertorio de acciones bancarias ponderadas por su capitalización de mercado hubiera ganado una utilidad *real* promedio de 9% al año. De hecho, las utilidades disponibles para los inversionistas de acciones bancarias mexicanas eran más del doble de las que se podían obtener invirtiendo en el Dow Jones industrial.

Este sistema bancario ofrecía al gobierno una fuente estable de financiamiento público, lo cual proporcionó a Díaz el margen necesario para rediseñar paulatinamente el sistema fiscal e incrementar los ingresos fiscales federales hasta el punto en que se alcanzaron presupuestos equilibrados. También le permitió a Díaz, con la ayuda de los directores de Banamex, renegociar la deuda exterior de México, que había permanecido en *default* durante varias décadas. Los gobernadores estatales obtuvieron una ventaja similar: los bancos dentro de sus linderos constituían una fuente constante de préstamos para los gobiernos de los estados.

Sin embargo, las instituciones que normaban este sistema bancario también produjeron un resultado negativo: el crédito era una barrera de acceso. Debe recordarse que uno de los rasgos distintivos de este sistema era que se caracterizaba por bajos niveles de ingreso y competencia. Recuérdese asimismo que los bancos tendían a otorgar sus créditos entre los miembros de sus propias juntas de directores. La combinación de estos dos rasgos significaba que el crédito constituía una barrera de acceso: sólo aquellos empresarios que estuvieran relacionados con los bancos podían obtener crédito, y era muy difícil fundar un banco. La implicación lógica es clara: en las industrias integradas dependientes de financiamiento había un reducido número de empresas; consecuentemente, México poseía una estructura industrial menos competitiva de lo que hubiera sido en otras condiciones. Sabemos esto por una serie de trabajos escritos por Haber (1991) y Maurer y Haber (2007), quienes examinaron la estructura de la industria textil en México, así como en Brasil, India y Estados Unidos. Los textos se concentraron en los textiles porque esta industria se caracteriza por retornos constantes a tecnologías de escala y la ausencia de barreras de acceso. Uno esperaría que, de no existir préstamos relacionados, a medida que la industria textil crece, el

grado de concentración industrial debería disminuir. Independientemente de los términos de la comparación —si se trata de México antes y después del crecimiento del sistema bancario porfiriano, o entre México y otros países con industrias textiles del algodón de ciertas dimensiones, o entre la estructura de mercado real de la industria textil mexicana y la estructura de mercado de una industria hipotética que fuera completamente competitiva—, los resultados son los mismos: la industria textil del algodón en México se encontraba "excesivamente concentrada".

2. La Revolución de 1910

Uno de los mitos de la historia económica de México es que la Revolución mexicana llevó el desarrollo industrial del Porfiriato a un abrupto final. Como la mayoría de los mitos, éste contiene un grano de verdad: el producto industrial y la inversión se contrajeron agudamente durante el periodo 1913-1917, mientras que el país se encontraba en medio de la guerra civil. Este patrón puede observarse en los datos de producción e inversión de textiles (cuadro 9.1), de producción e inversión de acero y cemento (cuadro 9.3), o de los flujos agregados de nueva maquinaria industrial a México (cuadro 9.5). Como veremos, sin embargo, el resto del mito es sólo eso: en 1918 la industria mexicana empezó a crecer de nuevo. En efecto, la evidencia indica que la década de 1920 fue un periodo de desarrollo industrial sostenido, y la mayor parte de él tuvo lugar en las mismas industrias y empresas que habían sido fundadas durante la etapa porfiriana.

¿Qué produjo la contracción entre 1913 y 1916? Uno podría imaginar que la Revolución trajo consigo la destrucción física de la planta y el equipo instalados. La evidencia indica, sin embargo, que decididamente éste no fue el caso. Un estudio de la supervivencia industrial durante la Revolución llevado a cabo por Haber, Razo y Maurer (2003) demuestra que, en la medida en que algunas fábricas fueron destruidas, éstas deben haber sido operaciones muy pequeñas. La razón no es difícil de imaginar: las facciones armadas percibían a las fábricas como activos estratégicos que podían ser utilizados para generar ingresos. Lo que típicamente ocurría en las áreas ocupadas era que una facción podía incautar los establecimientos y operarlos para su propio beneficio. Para citar un ejemplo, en abril de 1914 las fuerzas de Pablo González tomaron control de la ciudad de Monterrey. Durante la mayor parte del año, González ocupó y operó la Cervecería Cuauhtémoc, donde siguió empleando a la fuerza laboral de la fábrica. Para noviembre todas las existencias de materias primas de la compañía se habían agotado. Llegados a ese punto y habiendo extraído todo lo posible de la operación, González devolvió la fábrica, aparentemente sin daños, a sus propietarios. Esta clase de incautaciones se

podía evitar si los dueños de las empresas consentían en pagar contribuciones forzosas a los ejércitos revolucionarios. Por ejemplo, en 1915 Pancho Villa amenazó con ocupar y operar para beneficio de su ejército una enorme fábrica de jabón y glicerina de la Compañía Industrial Jabonera de La Laguna, a menos que sus propietarios le facilitaran dos préstamos por un total de 350 000 dólares. Los dueños de la fábrica sabían que la amenaza de Villa era creíble. Ya se había apoderado de los plantíos de algodón de la región (y muchos de ellos eran propiedad de los mismos accionistas de la fábrica de jabón) y los operaba con el fin de financiar sus campañas militares. No hace falta decir que la administración de la empresa pagó el dinero para la protección, a cambio de lo cual Villa dejó la fábrica en paz. De este modo, la vasta mayoría de los establecimientos industriales salió intacta de la Revolución.

Si la destrucción física no explica la caída en la producción que se registró durante los años 1913-1916, ¿qué lo hace? Un factor fue el colapso del sistema ferroviario, que era continuamente interrumpido en la medida en que las facciones luchaban por el control de los cruces ferroviarios o hacían estallar equipo ferroviario y tramos de vía para impedir los movimientos de las otras facciones. Por ejemplo, para julio de 1913, de los 1 600 kilómetros de vía que poseía en México el Ferrocarril Sudpacífico, sólo 320 se encontraban realmente en operación. Una situación similar afectaba a los Ferrocarriles Nacionales de México: para mediados de 1913, sólo 47% de su superficie de vías se encontraba en funcionamiento.

Los problemas de distribución que se derivaban del quiebre del sistema de transportes y comunicaciones se complicaron aún más por el hundimiento del sistema nacional de cambios y moneda. Durante la Revolución, las monedas de oro y plata desaparecieron de la circulación y fueron reemplazadas por papel moneda emitido por cada una de las facciones contendientes. Puesto que cada ejército imprimía billetes a discreción, y como los billetes no estaban respaldados por nada excepto la creencia de que el ejército en cuestión seguiría en control de un área en particular, este dinero sufría descuentos y devaluaciones constantes.

Conectado al sistema de cambios y moneda se encontraba, por supuesto, el sistema bancario, y todos los bandos en la Revolución mexicana, independientemente de la ideología que enarbolaran, depredaban los bancos. El golpe de gracia fue asestado por el gobierno de Carranza, que intervino los bancos en 1916 y los privó de sus activos líquidos. A partir de ese punto y hasta mediados de los años veinte, los bancos existieron sólo como una ficción legal. Aun así, el sistema bancario creció lentamente. Como se muestra en la gráfica 9.1, el *ratio* de activos bancarios en relación con el PIB se duplicó entre 1925 y 1926, y luego continuó creciendo hasta 1929. No obstante, este sistema bancario era muy pequeño comparado con el que había existido a finales del Porfiriato. El *ratio* de activos bancarios respecto al PIB era de ape-

Gráfica 9.1. Activos bancarios como porcentaje del PIB, 1897-1929

Fuentes: cuadro 9.4 y Haber, Razo y Maurer (2003: 110).

nas 12% en 1929, comparado con 32% en 1910. La implicación es que debió ser muy difícil para los nuevos industriales movilizar capital de trabajo proveniente del sector bancario, lo que intensificaba las ventajas financieras que de por sí heredaron los industriales cuyas firmas databan del Porfiriato, quienes podían acudir a sus antiguas redes familiares y empresariales para movilizar capital.

3. La rápida recuperación de México a partir de la Revolución

Una vez que los constitucionalistas triunfaron sobre la Convención, el mismo proceso que había permitido la expansión de la industria durante el Porfiriato comenzó de nuevo: la inversión extranjera y los mercados externos impulsaron un proceso general de crecimiento, uno de cuyos resultados fue la rápida expansión de la industria manufacturera nacional. Conjuntos de datos recabados por Haber, Razo y Maurer (2003), algunos de los cuales pueden verse en los cuadros 9.1, 9.2, 9.4 y 9.5, indican que en las industrias textiles de algodón, en las de cerveza, acero, cemento, cigarros y dinamita hubo un crecimiento sustancial en el producto de 1918 hasta los últimos años de la década de 1920. En la industria del cemento, la producción nacional desplazó del mercado mexicano al cemento de producción foránea durante los años veinte (Kuntz Ficker, 2007: 306). No es posible obtener datos directos sobre la manufactura en pequeña escala, en ramas como los sombreros, el calzado y

la confección de ropa. No obstante, se dispone de datos sobre uno de los más importantes insumos de estas industrias: el consumo de energía eléctrica para propósitos comerciales en la ciudad de México. En la medida en que este indicador es un *proxy* para el producto en las industrias en pequeña escala (la información excluye energía generada para los sistemas de agua, tranvías e iluminación pública), la evidencia es inequívoca: el consumo de energía aumentó 60% entre 1910 y 1920, y después se duplicó entre 1920 y 1927.

Lo que es más, el aumento en la producción se vio acompañado por un incremento en la inversión nueva. Los cuadros 9.1, 9.2 y 9.3 ofrecen datos de nueva inversión en las industrias de textiles, cigarros, acero y cemento. La capacidad productiva en la industria del cemento continuó expandiéndose antes y después de la Revolución: creció de 66 000 toneladas métricas por año en 1906 a 151 000 en 1910; 177 000 en 1912; 222 000 en 1920 y 246 000 en 1928. Esta tasa de crecimiento en la capacidad es especialmente notable por el hecho de que la capacidad utilizada casi siempre era inferior a 60%, lo que implicaba que los dueños de las empresas confiaban a tal punto en el futuro como para invertir muy por delante de la demanda. Los datos sobre la empresa integrada que monopolizaba la producción de acero, Fundidora Monterrey, refieren una historia similar. Durante los años de la guerra civil, cuando la planta fue privada de los mercados para sus insumos y para sus productos, Fundidora Monterrey cerró sus puertas y no gastó fondo alguno en la planta y el equipo. No obstante, tan pronto como regresó la normalidad, la empresa invirtió de forma importante: el valor de su planta física creció 41% entre 1919 y 1921, aun frente al hecho de que la capacidad utilizada era inferior a 40 por ciento.

Se podría argumentar que la recuperación de las industrias de acero y cemento no debería sorprender. La destrucción física durante los años de la guerra civil podría haber estimulado la demanda de bienes de construcción en los años veinte. Estas dos industrias podrían entonces no ser representativas del sector manufacturero en su totalidad. Esta hipótesis no se sostiene al analizar los datos de la industria de consumo más importante del país: los textiles de algodón. Como se indica en el cuadro 9.1, la industria textil, medida por la capacidad total de los husos instalados, declinó en tamaño 25% entre 1913 y 1917. La mayor parte de esta pérdida claramente reflejaba el cierre temporal de empresas durante las peores fases de la guerra. En efecto, la única forma de explicar el salto de 28% en la capacidad entre 1917 y 1919 es que las fábricas que cerraron sus puertas durante los años de la guerra civil, volvieron a abrirlas tan pronto como los ferrocarriles empezaron a funcionar con normalidad. No obstante, lo que pasó después fue más allá de la mera recuperación de la antigua capacidad. De hecho, en 1921 la industria textil del algodón era 10% más grande de lo que fue en 1910 (y aproximadamente igual a su nivel de 1913), y en los cuatro años que van de 1921 a 1925,

la industria creció 9% adicional, lo que la hizo 20% más grande que en 1910. Este aumento en la capacidad no se puede explicar como resultado del crecimiento demográfico, pues la población mexicana era 5% más pequeña en 1921 de lo que había sido en 1910. Por último, la tasa de crecimiento de la capacidad industrial fue más lenta en los años finales de la década de 1920. Esto no debería sorprender, en vista de que para entonces la producción doméstica prácticamente había eliminado las importaciones. Ahora esta industria sólo podía crecer tan rápido como el aumento de la población o de los ingresos lo permitieran.

Los datos que hemos recabado sobre la industria cigarrera cuentan la misma historia. El capital nominal total invertido en la industria era de 19.5 millones de pesos en 1923. Para 1928, el capital total invertido había crecido 37%, a 26.6 millones de pesos. Estos cálculos muy probablemente subestiman los montos que las empresas gastaron en planta y equipo nuevos. El número de empresas en la industria declinó de 169 en 1923 a 127 en 1928, continuando la tendencia hacia una creciente concentración que comenzó en la década de 1890. El equipo de capital de las empresas que fracasaban es probable que saliera de la producción, lo que significa que la nueva inversión neta de las empresas sobrevivientes era significativamente más alta que el 37% obtenido en el cuadro 9.2.

Las series de datos en la industria de la dinamita exhiben un patrón similar (Haber, Razo y Maurer, 2003: 166). El producto creció unas 20 veces entre 1918 y 1929. Aún más: en todos esos años, salvo uno, la dinamita producida internamente proveyó al menos 80% del consumo nacional.

Las pautas que exhiben las industrias de textiles de algodón, cigarros, acero, cemento y dinamita se corroboran con los datos de las exportaciones de maquinaria industrial de Estados Unidos y Gran Bretaña a México. En el cuadro 9.5 presentamos estimaciones del valor real de las exportaciones de maquinaria industrial de estos países a México. Desglosamos la información en tres categorías: maquinaria textil, maquinaria para manufactura no textil y total.

Todas estas series indican un mismo patrón: la nueva inversión, medida por la exportación de maquinaria industrial a México, no declinó durante los años tempranos de la inestabilidad política. Las cifras para 1911, 1912 y 1913 indican que las tasas de inversión no eran, en promedio, muy diferentes de lo que habían sido durante el periodo 1900-1910. En 1915, cuando los ferrocarriles efectivamente se cerraron para el uso civil, la nueva inversión agregada representó apenas un sexto de lo que había sido apenas tres años atrás. No obstante, las importaciones de maquinaria industrial se dispararon rápidamente tan pronto como la guerra civil de 1913-1916 aminoró. Para 1920, todas las categorías de maquinaria industrial exportadas de Estados Unidos y Gran Bretaña a México habían superado los niveles porfirianos. De hecho, durante

los años veinte las exportaciones de maquinaria a México se encontraron en algún punto entre dos veces más (en el caso de las máquinas textiles) y seis veces más (maquinarias para manufacturas no textiles) de lo que habían sido en la década anterior a la Revolución.

Se podría argumentar que no debería sorprender que los industriales reabrieran sus fábricas una vez que concluyó la guerra civil. La capacidad instalada que existía antes de la Revolución representaba costos irrecuperables (*sunk costs*).[2] En la medida en que los empresarios pudieran cubrir sus costos variables, redituaba poner la capacidad instalada de nuevo a producir. También se podría argumentar que las inversiones incrementales de los industriales tampoco deberían causar sorpresa: si las inversiones en pequeños incrementos en la capacidad productiva eran capaces de permitir, en el margen, el uso eficiente de la capacidad ya existente, entonces estaría en el interés de los industriales emprender esas inversiones, incluso si el ambiente general de negocios era incierto.

Hay dos problemas con estos argumentos. Primero, los datos sobre las exportaciones de maquinaria industrial a México indican que las empresas estaban haciendo mucho más que emprender aumentos incrementales en la capacidad productiva: el flujo de nueva maquinaria a México después de 1920 excedió los niveles alcanzados antes de 1910. Segundo, este argumento no puede dar cuenta del hecho de que tanto durante como después de la Revolución, nuevas empresas entraron al mercado de las manufacturas, incluso ante al fracaso de empresas antiguas, más establecidas. En la industria textil del algodón, por ejemplo, entre 1910 y 1915 diez nuevas firmas ingresaron a la industria (ocho de éstas, durante los turbulentos años de 1913, 1914 y 1915), añadiendo 4.7% a la capacidad de la industria. De hecho, entre 1915 y 1920 entraron más empresas a la industria de las que salieron: cinco compañías cerraron sus puertas, pero 14 nuevas firmas ingresaron, aportando 4.4% del producto. Entre 1920 y 1925 siete nuevas firmas entraron en actividad, con una aportación de 2.2% del producto. Entre 1925 y 1929 el número de nuevos ingresos aumentó a 25, lo que representó 5% de la producción. De hecho, es imposible distinguir estas tasas de ingreso durante y después de la guerra civil de las que prevalecieron cinco años antes de que estallara la Revolución.

Para otras industrias no disponemos de la clase de información sistemática sobre entrada y salida que tenemos para los textiles de algodón. No obstante, los datos parciales con que contamos indican que a principios de los años veinte, empresas nuevas, grandes e intensivas de capital ingresaron en ciertas ramas. Por ejemplo, en la industria del tabaco, la British-American

[2] El término se refiere a gastos o inversiones realizados que son irreversibles, como por ejemplo el costo de las excavaciones petroleras o de la instalación de plantas industriales.

Cuadro 9.5. Importaciones de maquinaria de Estados Unidos y Gran Bretaña, 1900-1929 (miles de dólares de 1929)

Año	*Maquinaria textil*	*Otra maquinaria industrial*	*Total*	*Índice (1910=100)*
1900	468	267	735	72
1901	184	219	403	40
1902	248	139	387	38
1903	147	374	521	51
1904	396	393	789	78
1905	266	625	891	88
1906	355	804	1 159	114
1907	472	1 003	1 475	145
1908	473	968	1 441	142
1909	525	629	1 154	113
1910	350	668	1 018	100
1911	331	1 041	1 372	135
1912	391	720	1 111	109
1913	26	1 417	1 443	142
1914	6	294	300	30
1915	3	112	115	11
1916	9	420	429	42
1917	36	860	896	88
1918	86	1 458	1 544	152
1919	164	2 727	2 891	284
1920	457	4 503	4 960	488
1921	139	3 917	4 056	399
1922	1 113	1 667	2 780	273
1923	596	1 454	2 050	202
1924	634	1 377	2 011	198
1925	917	1 783	2 700	265
1926	1 111	6 187	7 298	718
1927	1 066	5 538	6 604	649
1928	1 124	5 140	6 264	616
1929	681	7 935	8 616	847

Nota: como deflactor de precios se usa el índice de precios al mayoreo tomado de Carter y United States Bureau of the Census (1997), Serie E40-51.
Fuente: Haber, Razo y Maurer (2003: 173).

Tobacco Company estableció en México dos plantas manufactureras subsidiarias que desplazaron a los competidores mexicanos y rápidamente los dejaron fuera del negocio. La International Match Company abrió una subsidiaria en México. En la industria de la dinamita, la DuPont Nemours Company adquirió la planta de la Compañía Industrial Nacional Mexicana de Dinamita y Explosivos. En la industria del cemento, se fundó Cementos Monterrey, que pronto se fusionó con Cementos Hidalgo para formar la inmensa compañía Cementos Mexicanos. En la industria de la cerveza se estableció la enorme Cervecería Modelo en la ciudad de México, consolidándose pronto como una de las más grandes cerveceras del país. Por último, en 1925 Ford Motors Company abrió una planta de ensamblaje en la ciudad de México.

Una implicación de estos datos sobre inversión y producto es que es muy posible que las manufacturas mexicanas continuaran recibiendo protección tarifaria por parte de los gobiernos de Obregón y Calles. México, como se dijo antes, había sido extremadamente proteccionista durante la dictadura de Díaz. De acuerdo con Haber, Razo y Maurer (2003), el gobierno de Carranza trató de reducir las cuotas arancelarias, pero enfrentó una férrea resistencia por parte de los manufactureros. Aún así, la evidencia sugiere que el grado de protección probablemente cayó durante la década de 1910-1920, debido a que el precio de las importaciones se disparó como resultado de la primera Guerra Mundial sin que el gobierno revisara las tarifas específicas hacia arriba. Los gobiernos posrevolucionarios de México enfrentaban, no obstante, una coalición proteccionista aún más poderosa que la que había ejercido presión sobre el gobierno de Díaz. Es cierto que este gobierno otorgó aranceles a las industrias dominadas por *insiders* favorecidos, muchos de los cuales también financiaban al gobierno. Obregón y Calles necesitaban aún de estos grupos, pero también tenían que aplacar a otros electores políticamente poderosos, a saber, las organizaciones laborales, que se habían convertido en un baluarte de apoyo para sus frágiles gobiernos.

Para apreciar cuán efectiva era esta coalición proteccionista puede recurrirse a las estimaciones de Gómez Galvarriato (1999) acerca de la tasa efectiva de protección para la tela de algodón común: ésta era de 38% en 1923, 46% en 1927 y 345% en 1930. Sus cálculos indican que la tasa efectiva de protección en artículos de tejido fino aumentó aún en mayor medida: 53% en 1923, 65% en 1927 y 397% en 1930. Estos resultados son consistentes con los obtenidos por Márquez (2002) para un rango más amplio de artículos. Sus estimaciones indican que para los bienes de consumo considerados en conjunto (sin incluir productos alimenticios), la tarifa nominal promedio en 1924 era de 38%. Para 1930, la tarifa media para el mismo grupo de productos se había incrementado a 47%. En algunas líneas particulares de productos la tarifa promedio aumentó más dramáticamente. En textiles, por ejemplo, el

arancel subió de 45 a 59%. En manufacturas de tela, pasó de 43 a 69%. Lo que es más, en bienes intermedios, la tarifa promedio (36% en 1930) era más baja que en los bienes de consumo no agrícolas (47% en 1930), lo que sugiere una estructura tarifaria en cascada. Debe hacerse notar que las estimaciones de Márquez (2002) sobre los aranceles para productos intermedios probablemente están sesgadas hacia arriba, debido a que en ese grupo se encontraban los productos químicos, y de hierro y acero, industrias que exístían en México y demandaban protección de la competencia externa. Una muestra de productos intermedios que no se fabricaban en el país tal vez registró tarifas más bajas en los bienes intermedios. En suma, la evidencia sugiere que la misma tendencia que observamos en los textiles —de crecientes tasas de protección— muy probablemente se extendía a las manufacturas consideradas en conjunto. En efecto, las estimaciones de Kuntz Ficker sobre la altura de la barrera arancelaria indica un aumento en la protección de 11% en 1920 a casi 30% en 1928 (Kuntz Ficker, 2007: 244).

Conclusiones

La consecuencia de todo lo dicho es, esperamos, clara: cuando México empezó el llamado periodo de industrialización por sustitución de importaciones en la década de 1930, lo hizo sobre la base de más de cuatro décadas de desarrollo industrial. No sólo se trata de que muchas de las empresas que aportaron al crecimiento en el producto en los años treinta y después se habían fundado mucho antes de 1930, aunque esto también es cierto. Se trata también de que el modelo básico de desarrollo industrial ya se había establecido: la industria mexicana estaba muy protegida, muy concentrada y tenía dificultades para movilizar capitales del sector financiero privado. En efecto, lo que sucedió durante el auge de la sustitución de importaciones era más la profundización del proceso que había estado teniendo lugar desde la década de 1890 que algo enteramente nuevo.

Referencias y bibliografía

Beatty, Edward, 2001. *Institutions and Investment: The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Stanford University Press.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

Cerutti, Mario, 1992. *Burguesía, capitales e industria en el norte de México*, México, Alianza-Universidad Autónoma de Nuevo León.

Cerutti, Mario, y Carlos Marichal (eds.), 1997. *Historia de las grandes empresas en Méxi-*

co, 1850-1930, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Fondo de Cultura Económica.

Gamboa Ojeda, Leticia, 1985. *Los empresarios de ayer: el grupo dominante en la industria textil de Puebla, 1906-1929*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.

Gómez Galvarriato, Aurora, 1997. "El desempeño de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey durante el Porfiriato. Acerca de los obstáculos a la industrialización en México", en Cerutti y Marichal (eds.), pp. 201- 243.

Gómez Galvarriato, Aurora, 1999. "The Impact of Revolution: Business and Labor in the Mexican Textile Industry, Orizaba, Veracruz, 1900-1930", tesis doctoral, Harvard University.

Haber Stephen, 1989. *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.

Haber Stephen, 1991. "Industrial Concentration and Capital Markets: A Comparative Study of Brazil, Mexico, and the United States, 1830-1930", *The Journal of Economic History* **51** (3), pp. 559-580.

Haber, Stephen, Armando Razo y Noel Maurer, 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge, Cambridge University Press.

INEGI, 1999. *Estadísticas históricas de México*, t. I, 4a. ed., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Kuntz Ficker, Sandra, 1995. *Empresa extranjera y mercado interno: el Ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907*, México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007. *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, El Colegio de México.

Márquez Colín, Graciela, 2002. "The Political Economy of Mexican Protectionism, 1868-1911", tesis doctoral, Harvard University.

Maurer, Noel, y Stephen Haber, 2007. "Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico", *The Journal of Economic History* 67, pp. 551-581.

Mosk, Sanford, 1950. *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Razo, Armando, 2008. *The Social Foundations of Limited Dictatorship: Networks and Private Protection during Mexico's Early Industrialization*, Stanford, Stanford University Press.

Womack, John, 1978. "The Mexican Economy during the Revolution, 1910-1920: Historiography and Analysis", *Marxist Perspectives* 1, pp. 80-123.

10. UNA VISIÓN DEL CAMPO. TIERRA, PROPIEDAD Y TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN, 1850-1930

Daniela Marino
Universidad Autónoma de la Ciudad de México

María Cecilia Zuleta
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Introducción

Es común afirmar que México, además de ser una economía minera desde la época de la conquista y la colonización española, ha sido una nación agraria por lo menos hasta el último tercio del siglo XX, cuando comenzó a perfilarse el fenómeno de una ruralidad sin agricultura. Durante el siglo XIX las dos terceras partes de la fuerza de trabajo residían en el campo, y todavía en la década de 1930 más de 66.5% de la población era rural. En este periodo, el sector agropecuario —compuesto principalmente por la producción de cereales para consumo interno, base de la alimentación, al lado de bienes destinados a la exportación y a las agroindustrias, junto con la ganadería— representó la porción principal del producto interno bruto.

En este capítulo presentamos una visión general de las transformaciones del mundo rural mexicano entre 1850 y 1930, lapso durante el que se produjo, aunque lenta y diferenciadamente en la variada geografía rural del país, la implantación y profundización de formas de producción y organización de tipo capitalista. Estudiamos las dinámicas agrarias y agrícolas[1] sin detenernos en analizar la relación entre éstas y los procesos de urbanización. Cabe preguntarse qué elementos y vectores dan unidad a estas ocho décadas. Las respuestas dependen, en buena medida, del enfoque y tipo de análisis. Aquí consideramos tres vectores principalmente: la dimensión institucional y jurí-

[1] Utilizamos una distinción conceptual y analítica convencional, instrumental, para el desarrollo de este capítulo: los asuntos agrícolas conciernen a la dotación de factores y recursos naturales y técnicos puestos en funcionamiento en la producción y comercialización de bienes agropecuarios, mientras que el ámbito agrario se refiere a las formas de propiedad y distribución del factor tierra: los patrones históricos de tenencia de la tierra, el marco jurídico e institucional regulatorio de la tenencia de la tierra y del agua, así como los conflictos en torno al acceso y distribución de estos factores.

dica de los asuntos agrarios, las cuestiones y dinámicas agrarias y las dinámicas agrícolas.

La tarea se dificulta debido a la escasa confiabilidad y contradicciones de la información estadística disponible, y a la ausencia de catastros de la propiedad, cartas geográficas, topográficas y agronómicas completas y seriadas para el conjunto de los municipios y estados del país. La medición era una cuestión socialmente conflictiva y contenciosa, y el Estado careció, pese a algunos esfuerzos, de infraestructura administrativa y técnica especializada para semejante empresa (la primera organización federal especializada en elaborar estadísticas data de 1882). La multiplicidad y diversidad de sistemas de medición de superficie, peso y volumen en uso a lo largo y ancho del territorio, complicaban aún más el panorama. La transición a un sistema homogéneo de medición, el sistema métrico decimal, aunque considerada en la Constitución de 1857, consumió todo el periodo que nos ocupa, y todavía en 1930 el primer censo agrícola-ganadero debió identificar la variedad y equivalencias entre los sistemas de medición vigentes.

Con el propósito de presentar algunos elementos de análisis que contribuyan a sopesar el impacto y repercusiones que las modificaciones en los regímenes legales y entramados institucionales tuvieron en las dinámicas agrarias y agrícolas, en primer lugar se examinan las transformaciones en el marco jurídico-institucional entre 1850 y 1930. Posteriormente se presenta una breve aproximación a la historia de la administración agraria, seguida de un examen de los cambios agrarios y, por último, se añade un estudio general de las dinámicas agrícolas del campo mexicano en el periodo.

1. La dimensión institucional: aspectos jurídicos de la propiedad agraria

Si se entienden los derechos de propiedad de la tierra como el conjunto de reglas formales e informales que en cada época regulan el acceso, uso y traspaso de la tierra entre los actores económicos, es claro que durante este largo periodo hubo transformaciones fundamentales. Encontramos dos hitos legales relacionados con la propiedad de la tierra: 1] 1856-1857, la promulgación de la ley de desamortización y de la segunda constitución federal, que establecieron el monismo legal de la propiedad privada “perfecta” (deslindada y titulada, sin obstáculos para incorporarse al mercado libre de tierras), y 2] 1915-1917, la legislación y constitucionalización de la reforma agraria revolucionaria que reintrodujo sobre nuevas bases un sistema jurídico plural de propiedad de la tierra, al reconocer la legalidad de la propiedad colectiva y el derecho originario del Estado sobre todo el territorio. Estos hitos legales se relacionan con las dos mayores guerras civiles que ha sufrido México, motores de transforma-

ciones políticas determinantes en la historia nacional, tanto en los regímenes de gobierno como en la composición de las elites y la configuración de las alianzas sociales.

A mediados del siglo XIX, la elite política liberal se propuso forjar una sociedad de mercado formada por individuos productores y consumidores con derechos políticos y de propiedad individuales, y eliminar los bienes amortizados a perpetuidad, no enajenables ("manos muertas" para el mercado inmobiliario) que poseían las corporaciones. Se proyectaba al pequeño y mediano productor como el actor principal de la futura modernización agraria y la formación de un mercado libre de tierras, en oposición a una realidad en la que la tierra permanecía estancada en manos corporativas (fundamentalmente la Iglesia y las comunidades rurales), o inculta en latifundios improductivos. Para alcanzar esas metas, los liberales decidieron encauzar —mediante arreglos jurídicos e institucionales— la multiplicidad de formas de tenencia y títulos de propiedad hacia una uniformidad jurídica que sólo reconociera válida la propiedad privada individual, titulada y cercada. Junto con ello, era preciso lograr la disolución de la propiedad corporativa amortizada e identificar la tierra pública. Estas ideas guiaron la política agraria desde de 1856 y se tradujeron en un profuso corpus de leyes, códigos, artículos constitucionales y jurisprudencia que pretendieron no sólo normar sino transformar radicalmente el sistema jurídico de la propiedad. Pero los propósitos liberales tropezaron con múltiples obstáculos estructurales, además de la oposición de las corporaciones y de los particulares sin títulos de propiedad.

Tanto los proyectos como la legislación y las políticas agrarias liberales fueron confrontados medio siglo después, durante la Revolución, particularmente por el nuevo marco jurídico, el reparto agrario y la reconstrucción de la propiedad colectiva rural, el ejido. El paso del liberalismo al reparto agrario —dos movimientos opuestos sólo parcialmente, en vista de las continuidades identificables entre 1900 y 1930—, dio lugar a un profundo desorden jurídico en la titulación de la tierra y el ordenamiento de los usos del suelo que perdura hasta hoy. Pese a estos constreñimientos de índole institucional y política, aquí se toma el periodo 1856-1930 como una unidad, considerando la tendencia al desarrollo de formas de producción de tipo capitalista.

A mediados del siglo XIX, que es nuestro punto de partida, había un entramado jurídico plural de la propiedad. Existían, por supuesto, propiedades individuales de diversos tamaños y no todas estaban legalmente poseídas ni debidamente tituladas. La mayoría de ellas se originaron durante la Colonia, gracias a mercedes reales, la usurpación de tierras a pueblos de indios demográficamente debilitados, o bien por simple ocupación de tierras vacías. En este periodo persistían además propiedades colectivas y amortizadas inherentes a los fines de *bien común* de las corporaciones (pueblos de indios,

ayuntamientos, colegios, cofradías, entre otras), por cuya causa se les permitía el arriendo para obtener recursos, aunque no su venta.

Amparando el pluralismo de formas propietarias, existía una pluralidad de títulos jurídicos de propiedad que permaneció vigente hasta la expedición de la Ley Lerdo de 1856 y su posterior inclusión parcial en la Constitución federal de 1857 y en los códigos civiles estatales, codificación que se prolongó entre 1868 y la década de 1890. Empero, en la praxis el derecho colonial permaneció vigente, y a esta praxis se sumaban disposiciones promulgadas en los estados, que no siempre concordaban con la carta magna. Pese a que ésta convirtió en asunto federal los cambios al régimen de propiedad, también dejó al arbitrio de las legislaturas estatales los procedimientos específicos para su implementación. En suma, el panorama jurídico resulta en extremo complicado: un conjunto abigarrado y contradictorio de normas coloniales, derecho consuetudinario y fragmentos de legislaciones estatales (Riguzzi, 1996: 38).

En el ámbito federal, la Ley de desamortización de fincas urbanas y rurales de corporaciones civiles y eclesiásticas —elaborada por el secretario de Fomento, Miguel Lerdo de Tejada, y promulgada por el Congreso el 25 de junio de 1856—, inició la política agraria liberal. Tal como enuncia el título, la desamortización estaba dirigida a todas las corporaciones con bienes raíces *amortizados* (esto es, con prohibición de venderlos), tanto eclesiásticas —regulares y seculares— como civiles —principalmente municipios y comunidades—, las que debían entregar la propiedad de sus inmuebles a sus poseedores y usufructuarios: los arrendatarios de bienes del clero y propios de los ayuntamientos y pueblos y excomuneros de los terrenos de común repartimiento de los pueblos. Los predios que permanecieran en propiedad corporativa ignorando la ley podrían ser denunciados y obtenidos por terceros. La desamortización de tierras tuvo réplicas en la legislación sobre aguas, ordenándose la desamortización de las aguas estancadas. Desde el 5 de junio de 1888 se desplegó, progresivamente, el dominio federal sobre este recurso: se estableció la legitimidad de los derechos de uso particular de las aguas y se limitó el control local de los acuíferos por los actores colectivos (Aboites, 1998).

La Ley Lerdo fue fuente jurídica de nuevos títulos de propiedad sin derogar totalmente los vigentes, pues, contrario a sus fines, había sostenido —al exceptuar a los ejidos de las tierras desamortizables (art. 8o.)— el criterio del Antiguo Régimen de preservar terrenos comunales con funciones económicas en los pueblos.[2] Empero, la Constitución de 1857 (que no rigió en todo el

[2] Existían en los municipios cuatro clases de tierras de origen colonial: 1] el fundo legal, terreno sobre el que se asentaba el pueblo (sus casas, calles y paseos), que no fue afectado por la desamortización; 2] los terrenos de común repartimiento, otorgados a las familias para su sustento, que se usufructuaban individualmente; heredables de padres a hijos, incluso se permutaban y vendían en el seno de la comunidad étnica, pero no regresaban al fondo común

territorio nacional hasta 1867) no mantuvo esta excepción, y por tanto, pareció incluir los ejidos entre las tierras desamortizables de los pueblos. Esta brecha jurídica abrió un camino controversial: la ley de 1863 estableció que los ejidos no eran baldíos, pero los códigos civiles de 1870 y 1880 y la jurisprudencia de la Suprema Corte en 1882 (Marino, 2005), así como varios decretos emitidos entre 1888 y 1890 que ordenaban explícitamente la desamortización de los ejidos, se inclinaron por el criterio del artículo constitucional al definir como municipales únicamente aquellos terrenos que prestaban servicios públicos urbanos (rastro, mercado, paseos). En marzo de 1894, esta misma línea interpretativa respecto al deslinde y reparto de ejidos y sobrantes del fundo legal de los pueblos se plasmaría en una ley de colonización y terrenos baldíos. Cabe señalar que los efectos derivados de la aplicación de la Ley Lerdo tampoco fueron anulados por Maximiliano de Habsburgo (quien ratificó dicha ley en el territorio sujeto a su gobierno) ni por los presidentes posrevolucionarios.

El sistema legal dirigido a propiciar la individualización de la propiedad de la tierra se vigorizó desde 1863, cuando se dispuso la venta de las tierras nacionales y baldías: las primeras, propiedad de la Nación (incluidos los bienes eclesiásticos nacionalizados); las segundas, aún no identificadas ni deslindadas, correspondían también al dominio de la Nación, aun cuando estuvieran ocupadas ilegalmente por particulares o corporaciones (al respecto véase, más adelante, el apartado 2). Los puntos medulares de la legislación en torno al deslinde de baldíos se dictaron más tarde, en la ley del 25 de marzo de 1894: se eliminaron los límites de extensión para la superficie deslindada y fraccionada en lotes individuales (la ley de 1863 había dispuesto un máximo de 2 500 ha), se especificó la clasificación de tierras (baldíos, demasías, excedencias, tierras nacionales), dirigida a legalizar las ocupaciones sin título, y se erigió el Gran Registro de la Propiedad, cuyo raquítico desarrollo reflejó la compleja titulación de la propiedad.

El cambio de siglo trajo variaciones de matiz en la legislación y en las políticas agrarias, que acentuaron la ambigüedad de la estructura legal. Se

salvo que se dejaran de cultivar. La Ley Lerdo dispuso que estas tierras se registraran como propiedad individual ante el Ayuntamiento para que pagaran el censo o contribución respectiva y así cesara el control de las autoridades étnicas (donde persistía) para impedir su libre venta. En muchos casos estas tierras permanecieron en manos de la comunidad hasta la década de 1890, cuando el presidente Porfirio Díaz ordenó desamortizar los ejidos y la tercera ley de terrenos baldíos (1894) les dio atribuciones a las compañías para deslindar también los ejidos y excedentes de fundo legal en los pueblos; 3] los ejidos, terrenos a las afueras del pueblo, aprovechados en común por todos los vecinos (como llano pastal, bosque, minas de piedra y cal, salinas, lagunas). Aunque fueron exceptuados de la desamortización por el art. 8o. de la Ley Lerdo, el artículo 27 constitucional no incluyó esta excepción, por lo que se abrió una controversia jurídica sobre su destino, y 4] Los propios: al igual que los ejidos, eran terrenos no ocupados, pero se arrendaban (a vecinos o a foráneos) para procurar ingresos monetarios al pueblo o Ayuntamiento.

atenuaron las disposiciones que privaban de personalidad jurídica a las corporaciones civiles: ésta les fue devuelta temporalmente a los ayuntamientos en la ley de tierras baldías de 1894 (con el objeto de que resolvieran judicialmente los límites y derechos de propiedad en litigio entre pueblos y pudieran proceder a su reparto), y en 1901 se reformó el artículo 27 para habilitar y permitir a las corporaciones civiles desvinculadas de instituciones religiosas la posesión de tierras y la administración de hipotecas (aunque esta última medida estuvo dirigida exclusivamente a las asociaciones de beneficencia). En 1909 tres decretos suspendieron la venta de tierras baldías por tiempo indefinido y limitaron la libre transferencia de los terrenos adjudicados procedentes de tierras comunales, con lo cual obligaron a los beneficiarios a cultivarlos por 10 años. Finalmente, en abril de 1911, teniendo como trasfondo el ascendente empuje del movimiento maderista y conflictos agrarios en varios estados, Díaz sugirió al Congreso emprender el fraccionamiento de latifundios y desarrollar políticas federales de irrigación a gran escala para favorecer a la pequeña y gran producción agrícola empresarial.

La segunda cisura radical en la historia de la reglamentación de la propiedad sobrevino durante el ciclo político-militar de la Revolución, que impuso un vuelco jurídico, aunque sus alcances efectivos fueron moderados antes de 1930. La ley del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, nulificó todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y fijó "como acto de elemental justicia" su devolución mediante restitución y dotación y estableció de forma general los mecanismos de la reforma agraria. Posteriormente, en el nuevo marco de la Constitución de 1917, el artículo 27 instauró la propiedad original de la Nación sobre el suelo, el subsuelo y las aguas, y restableció, aunque sobre nuevas bases, el pluralismo jurídico de la propiedad territorial: la propiedad privada (establecida por la Nación y restringida por el derecho de expropiación por causa de utilidad pública) y la propiedad colectiva. Esta última debía ser creada por el propio Estado para responder a la solicitud de los pueblos desposeídos o carentes de tierra por los procedimientos ya mencionados, mediando la indemnización a los propietarios de las fincas afectadas por la redistribución. Los cambios constitucionales incluyeron la materia hidráulica: se reconoció a los pueblos y ejidos como solicitantes del uso de aguas.

La Constitución de 1917 dejaba en manos de los estados las tareas de fraccionar la gran propiedad por causa de utilidad pública y de fijar en leyes agrarias la extensión máxima de tierras en manos de un propietario. Estas leyes estatales, que se fueron dictando entre 1918 y 1933, renovaron y extendieron la pluralidad de tipos de propiedad, incrementando la imprecisión conceptual y diversidad interpretativa respecto a sus formas jurídicas. Como consecuencia, al lado de un ciclo de luchas agrarias y litigios interminables sobre linderos y títulos de propiedad ante las dependencias de gobierno (principal-

mente la Comisión Nacional Agraria) y tribunales de la Nación, se conformó una enmarañada trama de procedimientos administrativos. El resultado fueron títulos inciertos, materia de alegato jurídico por una variedad de actores sociales interesados en reclamar derechos de propiedad sobre las tierras. Con ello se profundizaba —e institucionalizaba— la erosión de la ya precaria seguridad jurídica de la propiedad. Una circular emitida el 21 de marzo de 1918 por el presidente Carranza consideró las leyes de la última década porfiriana como parte del contexto legal legítimo para ejecutar la provisión de tierras, mientras no se diera reglamentación al artículo 27 constitucional. La misma postura prevaleció durante el gobierno de Álvaro Obregón. El punto central es la complicación del panorama jurídico. Quizás la mejor caracterización de la historia del ordenamiento legal de la propiedad territorial desde 1850 pueda ser la de "interminable": la propiedad moderna, perfecta, irrevocable, exenta de revisiones, quedó en quimera. Sin duda, un contexto institucional poco propicio para la inversión y el desarrollo productivo.

2. El contexto de la administración agraria

Por su parte, la construcción de una organización y estructura administrativa federal especializada en los asuntos agrícolas y agrarios se demoró por varias décadas. La Secretaría de Fomento de la Federación (fundada como Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio en 1853), funcionó como una organización encargada de los asuntos económicos no hacendarios, escasamente especializada en cuestiones agropecuarias. Frente a los transportes y comunicaciones, que recibieron en el último tercio del siglo creciente atención gubernamental, sumas cuantiosas del presupuesto federal en subsidios y, finalmente, una organización especializada (la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creada en 1891), contrasta la menor importancia otorgada a las cuestiones agrícolas, pese a la prioridad asignada por los gobiernos liberales a la movilización de la propiedad territorial. No fue sino hasta 1908-1909 cuando se desplegaron, en respuesta al conflictivo contexto, cambios notables en la atención gubernamental al sector agropecuario que fructificaron en una Ley de Servicios Agrícolas Federales (diciembre de 1909), una Dirección General de Agricultura y una Dirección Agraria, dos dependencias que desarrollaron una creciente especialización técnico-burocrática en los asuntos del mundo rural (Zuleta, 2000). Los gobiernos de la Revolución prosiguieron en esta misma línea: en 1917 se instauró la primera Secretaría de Agricultura y Fomento de la historia independiente, con ocho direcciones (entre ellas, las de Agricultura y de Zootecnia), una comisión agraria, 17 departamentos (Aguas, Tierras, Investigación Agrícola-Industrial y Biológica entre otros). En la década de 1920 se crearon varias comisiones

especializadas, como la Comisión Nacional de Irrigación, nuevos departamentos como el de Ganadería, y servicios especializados como los de Sanidad y Defensa Agropecuaria.

3. Las dinámicas agrarias: la movilización de la propiedad territorial

Entre 1850 y 1930 tuvieron lugar procesos de movilización de la propiedad territorial sin precedente en México, de los cuales se han mencionado los dos más notables: en primer lugar, en el periodo 1857-1900 avanzó, por escalones, el proceso de transferencia a manos privadas, individualización y comercialización de la tierra, y se expandió y consolidó un mercado de tierras (considerado como la compra, venta y renta de terrenos cultivables). Si a ello contribuyeron sustantivamente los desarrollos en el campo jurídico —la legislación agraria (véase *supra*), el derecho civil (herencias) y el derecho comercial (hipotecas, por ejemplo)—, también fueron relevantes como detonadores las oportunidades y estímulos del mercado (la demanda de productos de los mercados doméstico e internacional). El impulso del Estado no fue suficiente: estos procesos prosperaron allí donde concurrieron fuerzas del mercado, así que las mejores tierras de cultivo y las requeridas para la construcción de infraestructura fueron las primeras en movilizarse y valorizarse.

El segundo cambio arrancó en 1915-1916: la reforma y reparto agrarios a escala masiva, un gran movimiento de redistribución de tierras implementado por el Estado, que distingue la historia agraria mexicana de este periodo respecto a las de otras economías latinoamericanas. Si bien es difícil medir y cuantificar estos procesos, es posible trazar sus tendencias generales. A partir de 1914, la Revolución trajo cambios en la circulación de la propiedad y los capitales con destino agrario, imponiéndoles, al lado de una dinámica económica, otra de naturaleza extraeconómica. En una primera etapa armada, al comienzo de la reforma agraria "espontánea", la fuerza militar y la violencia colectiva operaron como palanca para la redistribución de la propiedad, pero erosionaron y casi congelaron su valor mercantil. La segunda etapa, de reforma agraria institucional, iniciada con la sanción de la ley de 1915 y la Constitución de 1917, pero implementada con mayor consistencia por el Estado desde la década de 1920, comienza el "reparto agrario" sobre la base de un cambio jurídico radical (*supra*, 2). El reparto afectó el valor de la propiedad —tanto mueble como inmueble—, y generó costos adicionales a las transacciones con la tierra: de información, de cobertura de los pleitos ante la justicia local, federal y los tribunales agrarios. Creó a su vez una nueva modalidad de endeudamiento público, la deuda agraria, destinada al pago —parcial o incompleto— de las indemnizaciones a los propietarios afectados.

Cuadro 10.1. Principales procesos de movilización de la propiedad territorial, 1856-1934

Proceso	*Periodo*	*Características*	*Regionalización*	*Superficie afectada aprox. (hectáreas)*
Desamortización de propiedades eclesiásticas	1856-1873	Se adjudican a particulares bienes rústicos y urbanos corporativos eclesiásticos	Todos los estados y territorios, concentración en el Bajío y la ciudad de México	Datos no disponibles
Desamortización civil: propiedades de corporaciones municipales y comunidades indígenas	1857-1910	Apropiación y titulación particular (y predominantemente individual) de terrenos antes en manos de comunidades y ayuntamientos	Todos los estados y territorios. Diferente ritmo dependiendo de la zona (unas culminaron en la década de 1870, otras continuaron el proceso entre 1880 y 1890)	Datos no disponibles
Nacionalización de bienes eclesiásticos	1859-1899	Se priva a la Iglesia de todos sus bienes. Se traspasa al Estado los bienes eclesiáticos para su venta posterior a particulares	Todos los estados y territorios	Datos no disponibles
Deslinde de tierras públicas	1863-1902 (*boom* 1880-1890)	Identifica, mensura y registra las propiedades rústicas, para distinguirlas de las tierras de la Nación, para su venta posterior	General, aunque concentración regional: norte y sureste	Total: 43 705 639 ha
Colonización	1863, 1883-1900, 1926	Colonización oficial, 1863-1890. Colonización privada, por compañías con subsidio gubernamental, 1890-1908, 1926	General, aunque concentración regional: zona norte, golfo y sureste	Datos no disponibles
Reforma agraria	Inicia 1915-1917; reformulada en 1934	Reparto agrario implementado por el Estado: expropiación de grandes propiedades, fraccionamiento, dotación y restitución de tierras a pueblos. Se refunda propiedad colectiva: ejido	General, aunque concentración regional: mayor extensión de superficie repartida en el norte. Mayor cantidad y profundidad de afectaciones a fincas y dotaciones en el centro	Total (1916-1934): 11 580 800 ha

Fuente: elaboración propia.

Estas dos grandes fases en la movilización de la propiedad territorial provocaron, además de cambios en la dinámica de circulación y valorización de la propiedad, transformaciones sustantivas en los patrones de tenencia y distribución social del acceso a la tierra, influyendo en la transformación de la economía rural y del paisaje agrario y productivo. En el cuadro 10.1 se presenta un esquema de sus líneas generales y componentes.

Al igual que en otros países de la región, los mecanismos de privatización e individualización de la propiedad de la tierra en el siglo XIX fueron tres: *a*] la desamortización de la propiedad corporativa eclesiástica, municipal e indígena; *b*] la apropiación particular del inmenso dominio público (el deslinde de tierras baldías y la colonización en el norte y sureste del país), y *c*] la comercialización de la propiedad rural tradicional (latifundios), por ejemplo, en la región norte centro y oriental del país. Estos mecanismos estimularon la comercialización de la tierra (compra, venta, hipotecas, arrendamientos, contratos agrícolas) en el contexto de las nuevas opciones otorgadas por las facilidades de transportación y de apertura de mercados de productos domésticos e internacionales, junto con el flujo de inversiones extranjeras. A continuación examinamos brevemente estos mecanismos.

3.1. *La desamortización de la propiedad corporativa eclesiástica e indígena*

Debido a la preeminencia plurisecular de estos tipos de propiedad, su reconocimiento e individualización fueron arduos. En particular, no se completó el proceso en las tierras de propiedad colectiva indígena entre 1856 y 1911, pese a regir la legislación desamortizadora.

La desvinculación de los bienes del clero durante la Guerra de Reforma pasó por dos fases distintas en las regiones sujetas al control liberal: desamortización y nacionalización. En las zonas controladas por los conservadores se regresaron los bienes al clero entre 1858-1860, pero en 1861-1862 éstos y los capitales eclesiásticos pudieron nacionalizarse, aunque no siempre favorecieron a quienes los habían recibido en el primer proceso de desamortización, lo cual produjo nuevos conflictos. En la primera fase de la desamortización no se afectaron los capitales eclesiásticos (antes bien, se robusteció el papel de la Iglesia como prestamista al transformar sus bienes en créditos hipotecarios). Por el contrario, la nacionalización desposeyó a la Iglesia de todos sus bienes, traspasando al Estado —y éste a su vez a particulares— los capitales y créditos, afectando tanto a la Iglesia como al sistema productivo al que servía de banco habilitador para sus operaciones. Según cálculos de Bazant (1971: 148-183) y de Díaz Polanco y Guye Montandon (1984: 60-62), los compradores de propiedades eclesiásticas hicieron un excelente negocio

gracias a los apremios financieros del gobierno juarista, que condujeron a descuentos en los pagos y a la depreciación de los bonos de deuda, por los cuales los denunciantes se hicieron de un rancho o hacienda pagando aproximadamente 30% de su valor real. Por último, entre 1892 y 1900 se expidieron cerca de 90 000 certificados de liberación y prescripción a propietarios de bienes y capitales nacionalizados,[3] que implicaban la seguridad de un título de propiedad, la libertad para venderla a precios de mercado, y además la renuncia del Estado a cualquier derecho fiscal sobre esos bienes.

Las estimaciones de la desincorporación de bienes del clero (unas 7 529 adjudicaciones por desamortización, más los 90 000 certificados de liberación a propietarios de bienes nacionalizados) analizadas por Bazant (1971) permanecen aún en discusión. Sin embargo, existe coincidencia en considerar exiguos los rendimientos fiscales obtenidos, debido a las urgencias de la Guerra de Reforma, que motivaron la rápida liquidación de los bienes al primer postor. Como proyecto de desarrollo agrario, los resultados fueron también pobres: el contexto político inestable no favoreció la libre comercialización de las tierras desamortizadas, generando especulación. La formación de un sector de pequeñas y medianas propiedades a partir de la división de los latifundios eclesiásticos quedó en anhelo. Además, la nacionalización acabó con la función de prestamista y banco hipotecario que la Iglesia había desempeñado hasta entonces. Podría decirse que el impacto de la nacionalización eclesiástica en el ámbito agrario no fue positivo: si bien por un lado pasó a manos privadas una considerable cantidad de bienes de la Iglesia, por otro no se valorizaron esas propiedades como se esperaba, y encareció el crédito.

La desamortización civil, que se desarrolló con ritmos y alcances diversos en un periodo largo (1856-1910), presenta mayores problemas de evaluación estadística: fue instrumentada por las autoridades estatales de forma en extremo variable según la localidad, dependiendo de las situaciones políticas, sociales y económicas. Numerosos pueblos de indios individualizaron sus tierras sin mayores conflictos en diversas zonas del país, en aras de aprovechar posibilidades mercantiles, mientras otros se resistieron o lo hicieron en medio de conflictos. Un factor decisivo de la profundidad, velocidad y resultados exitosos de esta desamortización fue la creciente expansión de la demanda de bienes agrícolas para la exportación y para mercados domésticos, tal como lo demuestran los casos estudiados en las regiones productoras de vainilla, café, henequén, tabaco y azúcar, donde los productores directos aprovecharon la desamortización para adquirir más tierra y ponerla a producir, dando así respuesta positiva a los incentivos que brindaba el mercado. Al

[3] Los capitales nacionalizados correspondieron, con frecuencia, a fincas de particulares hipotecadas con el clero, quienes no pudieron o quisieron redimirlas y las perdieron a manos de compradores (generalmente especuladores) que exigieron el pago del censo o hipoteca.

contrario, también se han identificado zonas en las que perduró la agricultura tradicional, y por tanto, los usos tradicionales del suelo, donde la privatización demoró y no se había completado aún en 1910, fuese por falta de incentivos o por irresolubles y agudos conflictos sociales.

3.2. *La apropiación particular del dominio público*

Entre 1880 y 1900 tuvo lugar una masiva transferencia del patrimonio de tierras públicas ociosas a manos privadas, la cual se consideraba requisito indispensable para remover obstáculos a la inversión y la producción capitalistas, movilizar los factores de la producción, activar el mercado de tierras y fomentar el crecimiento económico. Sus alcances fiscales no fueron desdeñables: con el producto de las rentas patrimoniales derivadas del deslinde y venta de terrenos de la nación, así como de los recursos fiscales obtenidos por la medición y registro de la propiedad privada, se esperaba sumar ingresos al erario público, además de formar una base exacta sobre la cual establecer la moderna tributación directa, esto es, un catastro de la propiedad territorial. Para lograr tales objetivos era preciso primero identificar y luego transferir legalmente, a manos privadas, las tierras públicas.[4] Desde la década de 1860 fue competencia de la Secretaría de Fomento acometer la operación, pero ante los exiguos resultados obtenidos por los primeros intentos (entre 1867 y 1877 se transfirió apenas 3.5% del total de tierras públicas deslindadas hasta 1908) y dado el costo político que entrañaba la tarea, en la década de 1880 se concesionó la monumental empresa a compañías deslindadoras particulares que recibirían como pago una tercera parte de las tierras deslindadas y que se ocuparon principalmente de mensurar, deslindar y comercializar tierras incultas potencialmente productivas, pero también terrenos ocupados por labradores sin títulos.

Como resultado, entre 1880 y 1908 se registraron 9 501 títulos de propiedad (Holden, 1994: tabla 1, 18). Unas 50 compañías deslindaron alrededor de 63.5 millones de hectáreas, con lo cual movilizaron 32% del territorio mexicano, y recibieron en compensación 21.2 millones de hectáreas, poco más del 10% de la superficie nacional. Se desconoce el curso exacto de estas tierras en manos de las empresas, pero de los dos tercios restantes en

[4] Las tierras públicas se componían de terrenos nacionales, tierras baldías, demasías y excedencias. Las tierras nacionales eran propiedad de la federación (incluidos los bienes eclesiásticos nacionalizados); los baldíos, tierras aún no identificadas ni deslindadas, correspondían también al dominio de la Nación, aun cuando estuvieran ocupadas ilegalmente por particulares o corporaciones. Los baldíos anexados por particulares a sus propiedades privadas se consideraban *demasías* si estaban dentro de los límites del polígono amparado por un título de propiedad legítimo, aunque excediendo la superficie declarada por éste; o *excedencias* si eran terrenos colindantes al polígono titulado, ocupados por el propietario de éste por más de 20 años.

poder del Estado como terrenos nacionales, se vendieron sólo 5.2 millones de hectáreas.

Se ha afirmado que, a diferencia de lo sucedido con la desamortización eclesiástica, los ingresos fiscales producidos por la movilización de las tierras de dominio público no fueron tan magros, y habrían posibilitado una reorientación productiva del gasto federal (Carmagnani, 1994: 258 y ss). Empero, es aún tarea pendiente su valoración estadística precisa (atendiendo no sólo al valor nominal de las operaciones sino también a los descuentos aplicados en los bonos de deuda con que frecuentemente se adquirían los baldíos). A su vez, el precio de las tierras comenzó a depender cada vez más de su valor económico en relación con los rendimientos efectivos y potenciales de la producción (vinculados a las inversiones en infraestructura, innovaciones técnicas y productivas y a la especialización productiva de acuerdo con la demanda) y cada vez menos del monto de las deudas contraídas sobre la propiedad o de factores extraeconómicos como el prestigio social. Es comprobable una tendencia al crecimiento en los precios de venta de baldíos publicados por la Secretaría de Fomento entre 1883 y 1894, así como una marcada diferenciación regional en esta valorización en favor de las zonas norte y sur del país (Coahuila, Nuevo León, Durango, Chihuahua, Sinaloa y Yucatán, donde estos precios alcanzaron tasas de crecimiento promedio anual muy superiores a las de los terrenos en la zona central). La construcción de ferrocarriles no fue ajena al proceso, al valorizar la tierra de acuerdo con su acceso al transporte y mercados, aunque faltan estudios (y evidencia empírica completa para todo el país) acerca de la incidencia del factor ferroviario en la formación de un mercado de tierras.

Ahora bien, los deslindes no fueron tan minuciosos y técnicamente exactos (Holden, 1994). Las compañías se empeñaron en reducir sus costos de operación evitando litigios con los poseedores, fueran particulares o comunidades. Por otra parte, las dinámicas especulativas con las concesiones de deslinde fueron frecuentes. Además, la mecánica e impacto social de estos deslindes fueron ambiguos: algunas veces favorecieron a hacendados y otras a campesinos y pequeños propietarios. En suma, las prácticas de las compañías quedaron en entredicho, y en 1902, un año después de terminado el último contrato, se concluyó por ley con los deslindes realizados por compañías privadas.

Junto con la privatización de baldíos, a partir de 1863 se desarrollaron proyectos para fomentar la colonización de tierras. Fracasados los primeros intentos de colonización agrícola extranjera (particularmente en Baja California), no fue sino hasta la década de 1880 cuando el gobierno federal tomó las riendas (decreto del 15 de diciembre de 1883). Se fundaron varias colonias oficiales principalmente en la zona de la Mesa Central, se subsidiaron agentes de colonización en Europa y líneas de navegación para atraer inmigran-

tes. A mediados de la siguiente década (ley del 26 de marzo de 1894) el gobierno abandonó esta política y comenzó a promover la colonización privada otorgando concesiones a compañías para la identificación, mensura y deslinde de las tierras baldías propiedad de la Nación, donde se asentarían los colonos. Cambió la distribución espacial de estas concesiones: la mayoría se localizó en la frontera norte del país y en los estados de Tabasco y Chiapas, cercanos a la frontera sur; más tarde se integraría el territorio de Quintana Roo. En estas últimas zonas, el deslinde y colonización de terrenos por compañías, finalmente redundó en una creciente explotación de productos tropicales: hule, tabaco y café. En términos generales, los resultados de la colonización fueron pobres: surgieron dinámicas especulativas con las concesiones y se fundaron apenas medio centenar de colonias, de las que se mantuvieron sólo 32 asentamientos, con un total de 7 962 colonos europeos y mexicanos.

3.3. *La comercialización de la propiedad rural tradicional*

En algunas regiones (como el área algodonera de La Laguna o algunas zonas del Bajío y de la Huasteca potosina y veracruzana) los arrendatarios de latifundios fueron expandiendo la frontera agrícola, valorizando la tierra al roturarla y cultivarla. Ello se conjugó con movimientos de venta y fraccionamiento de grandes propiedades, que fueron aprovechados por arrendatarios y pequeños rancheros para invertir sus ahorros en la compra de predios y su equipamiento con fines productivos.

Aunque los procesos de movilización de la propiedad territorial descritos adoptaron dinámicas y ritmos diferentes según el ámbito y geografía regional, sus consecuencias en el terreno socioproductivo pueden resumirse como sigue: durante el periodo 1850-1910 la comercialización de las tierras condujo a la transformación y diferenciación del sector terrateniente, con la formación de nuevos grupos de propietarios: grandes terratenientes con orientación empresarial, pequeños comerciantes pueblerinos y campesinos indígenas enriquecidos, agricultores en pequeño, al lado de nuevos empresarios y financieros que diversificaban sus inversiones como estrategia de acumulación, e incluso sociedades y compañías agrícolas extranjeras. Actualmente se considera que la movilización de la propiedad durante el Porfiriato contribuyó a desarrollar una clase media rural (propietaria de fincas agrícolas o ganaderas, o también vinculada en arriendo o trabajo en mediería), a la par que renovó la clase terrateniente y empequeñeció y empobreció al sector campesino comunal. Al mismo tiempo, se registró un incremento considerable de las tierras en labor y del número de fincas agrícolas y pecuarias (Nickel, 1988: cuadro 1.7, 118), así como una progresiva diversificación de los tipos de

unidades productivas, junto con una creciente especialización de las fincas en la producción de bienes para los mercados domésticos e internacionales.

3.4. *La Reforma Agraria*

El siguiente gran movimiento de la propiedad comenzó una década después, preludiada por una crisis agrícola entre 1908 y 1910 (pérdida de cosechas, contracción de los negocios agrícolas como tendencia general, altibajos en la demanda y precios internacionales de los bienes agrícolas exportables, carestía y escasez de productos alimenticios básicos) y por un ciclo revolucionario de conflictos políticos y sociales agrarios, todo lo cual acabó con el Estado liberal porfiriano. Entre 1916 y 1929, aproximadamente 10% de la tierra en cultivo fue redistribuida y transferida por el Estado a 10% del campesinado (los peones acasillados y jornaleros en haciendas no se beneficiaron sino hasta después de 1934). El Estado, no el mercado, creó una nueva forma de propiedad agraria, el ejido, despojado de carácter mercantil (no enajenable y no hipotecable): en total se crearon cerca de 4 000 ejidos. Después de un periodo de paralización de las operaciones comerciales con propiedades rurales (compras, ventas, arrendamientos, hipotecas), en el cual primaron los movimientos regulados por la lógica de una economía de guerra, como las incautaciones e intervenciones de fincas —que frecuentemente derivó en arrendamientos, y usufructo o compra y venta por caciques militares—, a mediados de la década de 1920 el mercado de la propiedad comenzó a recuperarse, aunque interferido por el Estado.

En el cuadro 10.2 se presentan las cuentas generales del reparto agrario. Como se puede observar, entre las tierras distribuidas predominaron las menos apropiadas para la agricultura: más de 50% de la tierra entregada era de baja calidad (de temporal, agostadero) o no cultivable. En total, entre 1916 y 1929 se otorgaron tierras en posesión definitiva por dotación y restitución a medio millón de ejidatarios. La distribución por estados fue desigual: Chihuahua, 14.7% del total de tierra asignada en el periodo; San Luis Potosí, 11.6%; Zacatecas, 6.8%; Puebla y Guanajuato, con cerca de 5.5%, concentraron los primeros lugares, mientras que Quintana Roo, Tabasco y Querétaro fueron, junto con Baja California, los estados que alcanzaron montos inferiores a 0.5 por ciento. En la zona central, Morelos, México, Tlaxcala, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato y Guerrero obtuvieron entre 3 y 5% del total de tierras entregadas en posesión definitiva cada uno (*Estadística Nacional,* 1931). Hubo estados donde muy pronto se afectaron porciones significativas de la superficie territorial estatal, por ejemplo Morelos (en 1920 se había repartido 39% de su superficie total), México (con casi 14%) y Tlaxcala (alrededor de 13%). Como consecuencia de este reparto, el panorama de la estructura agraria se modificó: si en la zona central entre 15 y 19% de la superficie cultivada

Cuadro 10.2. Reparto agrario por periodos y tipo de tierra, 1900-1940

			Tipo de tierra						
Periodo	*Dotaciones*	*Beneficiarios*	*Total*	*Riego*	*Temporal*	*Agostadero*	*Monte*	*Desértica*	*Indefinida*
1900-1914	142	11 738	194 495	27 194	17 976	58 749	18 399	16 987	55 190
1915-1934	7 000	866 161	11 580 833	247 645	1 387 258	2 046 772	1 509 623	189 376	6 200 159
1935-1940	10 975	728 847	18 786 131	937 401	3 382 696	9 438 337	3 692 972	302 539	1 032 186
Totales	18 117	1 606 746	30 561 459	1 212 240	4 787 930	11 543 858	5 220 994	508 902	7 287 535

Fuente: con base en datos de ITAM <*http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html#reforma*> (datos de Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Información y Documentación Agraria).

correspondía a ejidos, en la zona del Pacífico (norte y sur) fluctuaba entre 7 y 12% de la superficie total en cultivo en la región (Reynolds, 1970: 171).

Más allá de sus cuentas, el reparto agrario imprimió cambios a la dinámica de movilización y comercialización de la propiedad rural, y modificó los patrones de tenencia de la tierra, aunque funcionó y afectó de forma distinta a regiones y producciones. La reforma precarizó la propiedad privada: ésta quedaba en permanente incertidumbre, sujeta a una interminable revisión. Por un lado, al privar de carácter mercantil a las tierras dotadas como ejidos, se dejó una porción de las tierras de labor fuera del mercado; una regresión, en cierta manera, a la situación prevaleciente a mediados del siglo XIX. Al lado de la afectación de los actores rurales porfirianos (hacendados y rancheros), junto con un nuevo sector de empresarios agrícolas, particularmente en el norte del país, surgieron nuevos actores e instituciones —comisiones agrarias, organizaciones campesinas, organizaciones de terratenientes, confederaciones y cámaras agrícolas, órganos de gobierno ejidal. Se fue configurando un sistema piramidal de clientelas políticas (locales, estatales y nacional) en desmedro de los mecanismos de oferta y demanda del recurso tierra. Todo ello tuvo consecuencias en la comercialización de la propiedad, la organización de la producción, la modernización del equipamiento de las unidades productivas, la oferta y flujo de capitales, y la fiscalidad. Finalmente, la dotación de ejidos acabó por institucionalizar un esquema de tributación que exceptuó a los beneficiarios de la reforma agraria en perjuicio de la salud financiera de los erarios estatales, que dependían a veces en más de 30% de esta fuente de recursos (Aboites, 2003; Primera Convención..., 1926). La construcción de un catastro de la propiedad territorial quedaba, en medio de las consecuencias del reparto agrario, nuevamente en espera de mejores épocas, pese a varios intentos efímeros por acometer esta monumental tarea.

Por otro lado, en términos generales, en la etapa previa a 1934, al implementar el reparto, los gobiernos mantuvieron la integridad territorial de las empresas agrícolas orientadas a la exportación y los ranchos ganaderos, particularmente en el norte y sureste, e incluso los núcleos de hacienda —a excepción de las haciendas e ingenios azucareros del estado de Morelos, y en menor medida— en los estados de la Mesa Central, cercanos a la ciudad de México. Esto sucedió porque los sonorenses triunfantes no tenían un programa agrario sino más bien un programa agrícola, cuya meta era transformar la situación del campo mediante políticas públicas que, fortaleciendo a las empresas agrícolas capitalistas, crearan una estructura agraria centrada en pequeñas y medianas granjas productoras para mercados ampliados, una especie de "vía *farmer*" de desarrollo del capitalismo. Por eso diseñaron proyectos de capitalización y modernización de equipamiento de las unidades productivas, retomaron con énfasis el movimiento colonizador sobre las tierras no laborables de Sonora (también de Coahuila, Durango y Chihuahua) y

las selvas tropicales del sur y sureste (Ley de Colonización, 5 de diciembre de 1926), e iniciaron grandes proyectos hidráulicos y de regadío desde ese mismo año (Ley de Irrigación, enero de 1926).

4. Las dinámicas agrícolas

La mirada a las dinámicas productivas del agro expone un panorama de mutaciones también muy notables, progresivamente extendidas por el territorio del país. Entre 1850 y 1930, de la mano de una creciente movilidad de los factores productivos, se dieron cambios de gran significación y relevancia: la ampliación de la frontera agrícola, una marcada diversificación productiva y un incremento general de la producción agropecuaria, visible desde fines de la década de 1880 y comienzos de la de 1890. No obstante esta trayectoria general, la dinámica de crecimiento de las producciones fue diferenciada, particularmente entre los cultivos y productos que se consumían en los mercados del país (la agricultura de uso interno) y algunos bienes exportables. En esta sección nos detenemos a estudiar, con un enfoque general, la producción y dinámicas productivas del conjunto del sector agropecuario durante el periodo. Para ello presentamos estimaciones aproximativas que pretenden dibujar las pautas y tendencias generales de los procesos, sin considerar un análisis preciso de la evolución cuantitativa de la producción (particularmente las tendencias de los precios y valores).

4.1. *La producción y su geografía*

4.1.1. *Rasgos generales*

La segunda mitad del siglo XIX vio un incremento general en la variedad, cantidad y valores de los bienes agropecuarios producidos y comercializados. El proceso de diversificación y especialización productiva —que vislumbraba la efectiva dotación de recursos productivos del país—, se dio escalonadamente entre 1850 y 1930, y se reflejó en la creciente participación de los bienes agropecuarios en la carga ferroviaria y el comercio exterior, así como en el desarrollo de enlaces productivos (el procesamiento industrial de materias primas agrícolas). Por ejemplo, la fabricación de bienes de consumo no duraderos, como alcoholes (maguey, caña), industrias alimentarias (ingenios azucareros, molinos de arroz, harinas y fábricas de aceites), industria cigarrera, industria textil e industria jabonera. De éstas, destacan la expansión y modernización de la industria azucarera y la industria pulquera entre 1890 y la primera década del siglo XX.

Si bien no disponemos de información seriada para las décadas 1850-1870, algunos informes —de calidad estadística variable— proporcionan datos sobre la canasta de productos. A mediados del siglo XIX los principales cultivos (maíz, trigo, frijol) se destinaban a la alimentación y se comercializaban en mercados locales y regionales. La caña (azúcar), otro de los cultivos cardinales, se consumía predominantemente en los mercados domésticos. El tabaco y el cacao, cultivados en reducida escala, también tenían consumo interno preponderante. Muy por detrás seguían los productos dedicados a la exportación: cueros y pieles, tintes (cochinilla, añil), especias (vainilla) y maderas preciosas y tintóreas (palo de Campeche). Tres décadas después, el Porfiriato abrió una nueva era en la que las exportaciones agropecuarias crecieron y se diversificaron con nuevos productos, llegando a aportar 40% del valor total de las ventas al exterior (1905). Aunque después esta participación experimentó fluctuaciones (tanto en volúmenes como en valores), los bienes agropecuarios continuaban en 1930 integrando la canasta de exportaciones.

El despliegue de estas transformaciones productivas fue posibilitado por la movilización creciente de recursos ociosos (tierra, trabajo y capital), y dinamizado por las mejoras en la infraestructura material como el ferrocarril y la navegación marítima a vapor: la oferta de transporte más rápido y barato redujo los costos de los fletes domésticos e internacionales de bienes desde el último tercio del siglo XIX (Kuntz, 2007: 137 y ss; 477, cuadro A.6). Aunque los productores no siempre aprovecharon plenamente la oferta de transporte ferroviario (Riguzzi, 1996: 66 y ss.), entre 1880 y 1890 tuvo lugar un salto notable en los niveles de comercialización agropecuaria: se dio un aumento sostenido del tonelaje y volumen de bienes agrícolas, ganaderos y forestales comercializados por ferrocarril al lado de un ensanchamiento del radio geoespacial de los intercambios, posibilitándose una creciente integración de los mercados de productos alimenticios y materias primas de origen agropecuario. Tal como han demostrado las investigaciones de Sandra Kuntz, en la carga agrícola ferroviaria sobresalieron, durante todo el periodo de estudio, los productos comerciales y exportables como azúcar, algodón, café y henequén, junto con los productos forestales. Sin embargo, los cultivos de consumo básico como maíz y frijol alcanzaron menor dinamismo en la escala de comercialización y más reducido radio de circulación debido a su baja tolerancia a los costos de transporte, lo que indicaría la subsistencia, dentro de un marco de paulatina integración, de mercados fragmentados (Kuntz y Riguzzi, 1996: 139-151). Dobado y Marrero (2004) argumentan, al contrario, que la tendencia hacia una homogeneización espacial de los precios del maíz en el Porfiriato evidencia la existencia de un mercado crecientemente integrado de bienes alimenticios básicos.

Con una perspectiva de conjunto, hemos esquematizado los procesos de especialización y regionalización productiva entre 1880-1930 en el cuadro 10.3,

que condensa a grandes rasgos los cambios cualitativos en la geografía productiva y en la evolución de la canasta de bienes producidos a lo largo del periodo, además de mostrar el uso principal de los bienes agropecuarios —consumo doméstico industrial, consumo alimenticio, exportación o exportación de excedentes. No obstante, presenta limitaciones concernientes a las dimensiones cuantitativas de la evolución de la producción: no proporciona elementos para estimar el rango de importancia de cada bien en los valores ni el *quantum* total de la producción, ni tampoco para estimar el desempeño de cada producto en el periodo (por ejemplo, las fluctuaciones de la producción y exportación de bienes agropecuarios causadas por factores medioambientales o del ciclo político-militar de la Revolución). Las estimaciones de crecimiento promedio anual (TCPA) corresponden sólo al volumen de la producción de cada producto, son aproximativas —un ejercicio apenas ilustrativo sobre la base de las estadísticas publicadas, imperfectas—, y se han ubicado en la columna que corresponde a su uso predominante (industrial, consumo doméstico, o exportador).

El cuadro 10.3 sintetiza dos características principales de la evolución del sector en el periodo: la diversificación productiva de nuevos cultivos y bienes (tanto de uso doméstico como industrial o de exportación). La columna de exportaciones brinda indicadores del desarrollo, en fases escalonadas, de ciclos de exportación arranque-auge-declive: las tasas de crecimiento promedio más bajas corresponden a los productos que abrieron el despliegue exportador al comenzar el último tercio del siglo XIX (henequén, café), mismos que para 1930 se encontraban en fase de declive (el primero) o estancamiento (el segundo); las tasas más altas corresponden a una segunda y tercera fases exportadoras, abiertas en las primeras décadas del siglo XX. Las columnas "regionalización" muestran datos centrales de la geografía económica: 1] mientras se obtenían bienes de consumo doméstico básico en todo el país, los principales bienes exportables tendieron a una geografía concentrada en el sur y en el norte, y 2] en la posrevolución hubo una creciente relocalización productiva: pérdida de capacidad de producción de la zona centro, en favor de su implantación en áreas antes periféricas, el norte y sur del país.

En términos generales, si se considera como un todo el periodo 1880-1930, el comportamiento global de la producción agropecuaria fue de crecimiento, con excepción de algunos cultivos de uso interno (particularmente maíz y frijol, que muestran tasas de crecimiento promedio anual negativas en el cuadro 10.3). Más detalladamente, cabe identificar fluctuaciones. Primero se dio una tendencia general al aumento de la producción desde el último tercio del siglo XIX hasta 1907-1908, cuando convergieron una crisis agrícola doméstica (caída en la oferta de bienes por malas cosechas causadas por desórdenes climáticos y carestía de alimentos), un ciclo de conflictividad

Cuadro 10.3. Productos: distribución regional principal, uso predominante y estimaciones de crecimiento promedio anual de los volúmenes de producción (o exportación), 1880-1930

Producto	*Regionalización Porfiriato*	*Regionalización posrevolución*	*Consumo doméstico industrial*	*Consumo doméstico alimenticio*	*Exportaciones*	*Export. exced.*
Agaves (maguey)	Mesa Central	Mesa Central	TCPA 3.73% 1895-1907 (pulques)			
Ajonjolí	Mesa Central	Mesa Central		TCPA 3.02% 1900-1930		
Algodón	De Veracruz al Norte (Laguna)	Norte (Laguna, B.C., Tamaulipas, Chihuahua)	TCPA 0.48% 1897-1930			
Arroz	Morelos, Bajío, Tepic	Morelos, Bajío, Norte y Pacífico Norte		TCPA 3.83% 1897-1930		
Cacao	Sur y Sureste	Sur y Sureste				
Café	Veracruz, Sur (Chiapas, Oaxaca)	Veracruz, Sur (Chiapas, Oaxaca)			TCPA 2.55% 1881-1930	
Caña de azúcar	Morelos, Veracruz, Puebla	Veracruz, Sinaloa, Puebla	TCPA 2.92% (tons. cosecha caña) 1892-1930			
Cebada	Mesa Central, Norte	Mesa Central, Bajío, Norte	TCPA 7.69% 1877-1929			
Chicle	Sureste (Campeche pred.)	Sureste			TCPA 4.47% 1890-1930	
Chiles	Todo el país (Bajío, Centro y Norte	Todo el país, *idem.*		TCPA 3.53% 1877-1930		
Frijol	Todo el país	Todo el país (Bajío y Norte)		TCPA −1.23% 1892-1930		
Ganado mayor (vacuno)	Norte, Mesa Central, Bajío, Golfo	Norte, Mesa Central, Bajío, Golfo		TCPA 0.19% 1902-1930	TCPA 7.63% 1893-1930 (vac. vivos export. a Estados Unidos)	
Garbanzo	Bajío y Norte	Norte			TCPA 10.43% 1890-1927	
Guayule	Norte	Norte			TCPA 24.3% 1890-1910 (export. extracto)	
Henequén	Sureste (Yucatán)	Sureste (Yucatán)			TCPA 2.47% 1881-1930	
Hule caucho	Sur y Sureste				TCPA 13.49% 1880-1911	
Jitomate	Sin datos	Norte-Pacífico		TCPA 6.02% 1897-1930		
Maíz	Todo el país	Todo el país (+Norte, Centro y Bajío)		TCPA −0.70% 1892-1930		
Papa	Centro, Veracruz y Norte	Norte, Mesa Central		TCPA 3.27% 1900-1929		
Plátano	Sur (Tabasco)	Sur (Tabasco, Chiapas)			(Miles de racimos) TCPA 20.5% 1908-1929	
Tabaco	Sur y Golfo	Sur y Golfo	TCPA 97% 1897-1930 TCPA 4.55% 1898-1911 (cigarros)			
Trigo	Mesa Central, Bajío	Mesa Central, Bajío, norte		TCPA 1.52% 1877-1929		
Vainilla	Sur (Veracruz)	Sur (Veracruz)			TCPA 5.7% 1881-1911	

Nota: los sombreados indican los usos principales (industrial, alimenticio, exportación, o exportación de excedentes).
Fuente: elaboración propia basada en: Escobar (1904); *Estadística Nacional* (1931); *Estadísticas históricas* (1985); *Estadísticas económicas* (1960); Coatsworth (1992); Sterrett y Stancliffe (1928); Haber *et al.* (2003); *Los problemas…* (1934); Ramírez Rancaño (2000).

agraria y un conjunto de alteraciones financieras, bancarias y mercantiles producto de la crisis internacional, que afectaron al sector exportador provocando fluctuaciones en la demanda y en los precios de los productos de exportación. Después, mientras los bienes exportables retomaron la continuidad de la dinámica de crecimiento, la producción de cereales y alimentos de uso interno experimentó altibajos y retrocesos entre 1910 y 1913, seguidos de una profunda retracción durante una década. A continuación, la producción agrícola inició un proceso de recuperación, alcanzando un pico entre 1925-1926, cuando sus niveles de producción se aproximaron a los de 1909-1910, gracias al repunte de la producción doméstica y al empuje de los bienes exportables. Por el contrario, entre 1927 y 1929 tuvo lugar una contracción general de la producción, tanto de los bienes de exportación como de los de uso interno. La caída alcanzó en algunos productos un tercio del volumen producido (garbanzo), en otros cerca de 50% de los volúmenes alcanzados entre 1924-1926 (frijol, algodón). Quizás, con la única excepción del chicle (cuya producción se contrajo posteriormente, entre 1930-1931), la caída de las cosechas se adelantó a la crisis de 1930, en una especie de declive prematuro o prolegómeno de ésta.

En suma, si bien el sector agropecuario no fue globalmente abatido por causa de la Revolución y del reparto agrario, es importante plantear dos precisiones: *a*] durante la etapa armada de la Revolución se afectaron temporalmente, para luego recuperarse con prontitud, algunos cultivos, por ejemplo, el de caña de azúcar; *b*] a partir de 1913 la agricultura de bienes de uso interno experimentó una tendencia al estancamiento y retracción en el crecimiento. Para putualizar, examinamos en dos apartados separados el desempeño de los bienes de exportación, y de los productos comerciales y de consumo interno.

4.1.2. *Los productos de exportación*

A mediados del siglo XIX comenzó una incipiente especialización productiva en el cultivo de vainilla y café, junto con la extracción y exportación (un tanto rudimentaria) de cueros y pieles sin curtir. Aunque de magnitud y escala reducida, estas producciones se orientaron —aun sin afianzar una dinámica exportadora— al aprovechamiento de las nuevas oportunidades abiertas por la demanda internacional. Después, entre 1870 y 1880, al lado de las producciones mencionadas despuntaron nuevos cultivos destinados a mercados domésticos ampliados y al mercado internacional: el henequén y otras fibras como el algodón, de consumo primordialmente industrial en el país.

La década de 1880 inauguró una primera fase de auge exportador de bienes agropecuarios, caracterizada por el incremento de los volúmenes y

valores de exportación de henequén y café (y de las exportaciones tradicionales). El henequén fue, junto con el café, el principal bien agrícola de exportación durante todo el periodo, representando entre 1894 y 1915 cerca de 80% de la oferta mundial de fibras duras (al lado del *abacá* filipino, de mejor calidad pero menor versatilidad, y del yute sudoriental), y más de 90% de las importaciones estadounidenses de este producto. Pero, dibujando un desempeño típico de las economías monoexportadoras (ciclo de arranque-auge-declive), el control yucateco de la oferta mundial comenzó a declinar entre 1917 y 1920; en 1922 esta fibra suplió 65% de la oferta mundial, y en 1927 sólo 50%, desplazada por la nueva oferta africana y asiática de fibras duras. Al contrario, el café mexicano ocupó una cuota muy reducida frente a otros oferentes en los mercados estadounidense y europeos, alcanzando un pico entre 1890 y 1910.

Durante las dos décadas siguientes (1900 y 1910) comenzó otra fase exportadora con nuevos productos, a lo que contribuyó la inversión extranjera directa, británica, estadounidense y también de procedencia alemana (en el caso del café y el guayule). Destacaron la ganadería vacuna en gran escala para la exportación en la frontera norte, Veracruz y Chiapas-Tabasco, y los bienes de clima caliente (hule, chicle). El flujo de ganado a Estados Unidos aumentó a fines de la década de 1890, desplazando a los tradicionales cueros y pieles de la canasta exportadora, alcanzando picos (y un descontrol creciente) entre 1908 y 1913. Al mismo tiempo, sobresalieron las exportaciones de gomas de uso industrial (hule, caucho, guayule), cuyo auge fue breve pero notable, y de chicle, de crecimiento menos espectacular pero más sostenido, cuyo control de la oferta mundial fue casi absoluto al lado de otros competidores de la región, superando, aunque con altibajos, 80% del mercado hasta 1930. A este lote de bienes se incorporaron otras fibras (como el zacatón, colocado en mercados europeos, y el ixtle), pero especialmente las frutas tropicales y las leguminosas como el garbanzo, cuyas primeras exportaciones datan de 1911, con lo cual se suplió cerca de 80% de las importaciones estadounidenses de este producto alrededor de 1925 (aunque era España su principal consumidor).

En la década de 1920 despuntaron, en lo que parecía constituir una renovación del vigor de la orientación externa, nuevas exportaciones, principalmente destinadas al mercado estadounidense: plátano y jitomate, incluso verduras frescas y cítricos, y se consolidaron las ventas de garbanzo. Pese a ello, la importancia de los bienes agropecuarios en la composición de las exportaciones se retrajo frente al impactante aporte de las exportaciones minerales.

Esto, en cuanto a las tendencias y características generales de la oferta exportadora. Durante la Revolución, el desempeño de las exportaciones fue diferenciado según los productos. Pero el dato sustantivo reside en que la pauta exportadora no se revirtió, pese a los avatares de guerra civil y luchas agrarias que atravesaron los campos mexicanos. Veamos algunos ejemplos.

Mientras las ventas de garbanzo tuvieron un auge particular en esa coyuntura, el agotamiento por excesiva exportación y la destrucción de los hatos vacunos (una disminución promedio de 50% entre 1910 y 1920 [Lopes, 2008: 865]) trajo consigo el declive temporal de las exportaciones después de 1917, y sólo en la década de 1920 se reinició su repoblamiento al lado de una expansión acelerada de la ganadería porcina (en Sonora la recuperación del ganado bovino fue rápida). Por su parte, las exportaciones de cueros y pieles de vacuno sin curtir experimentaron una caída abrupta después de 1912-1913. No obstante estos avatares productivos y comerciales de la época de la Revolución, en 1922 México aportaba de nuevo 35.9% de las importaciones estadounidenses de ganado vivo, y algo más de 2% de las de cueros y pieles (para esta época, predominantemente de cabra y cerdo (*Los problemas*, 1934: 21-42).

Las exportaciones de algodón merecen tratamiento aparte. Habiendo alcanzado un máximo inusual entre 1906 y 1909, atravesaron una coyuntura particular durante el ciclo de guerra revolucionaria (entre 1914 y 1916), que fue dinamizada no sólo por las fuerzas de la demanda externa sino también por lógicas confiscatorias de la economía de guerra impuesta por algunas facciones revolucionarias en la zona fronteriza del norte del país, como parte de las estrategias de financiamiento para sufragar la contienda. Este movimiento coincidió también con las estrategias de los propios productores, quienes, amenazados de confiscaciones, intentaron aprovechar la situación de demanda abierta por la primera Guerra Mundial y salvaguardar a la vez sus inversiones colocando toda su producción en mercados estadounidenses.

Los saldos del auge exportador en sus distintas fases fueron diversos y su análisis excede este estudio general. En lo que atañe a la dotación de recursos y lotería de bienes, es claro que la diversificación productiva se trasladó al comercio exterior, expandiendo la variedad de la oferta exportadora. Al final del periodo se había ensanchado la canasta de exportaciones, conformando un rasgo característico del modelo exportador mexicano: las exportaciones de bienes agropecuarios reflejaban de manera más o menos fiel la diferenciada dotación de recursos del país, con productos de clima templado, subtropical y tropical. Casi 50% de la producción agropecuaria nacional se destinaba al comercio exterior (Kuntz, 2010).

4.1.3. *Cultivos comerciales y de consumo interno*

Un rasgo central del sector agropecuario mexicano reside en la importancia de los llamados cultivos de uso interno —que desde la época colonial eran maíz, frijol y trigo—, cuyo desempeño no tuvo el mismo dinamismo que

hemos visto en el caso de los cultivos exportables. Pese a que concentraban la mayor parte de la fuerza de trabajo empleada y de la superficie en cultivo (hacia mediados de la década de 1920 el maíz ocupaba 55% de la superficie total cultivada, el frijol 17% y el trigo 8%,), las cosechas no alcanzaban a abastecer la demanda interna, con pobres rendimientos (producción por hectárea cultivada) que no experimentaban mejoría notable. Desde fines de la década de 1880 fue necesario recurrir a su importación en años de malas cosechas. Si aún en 1928 los rendimientos medios por hectárea de maíz en México eran muy bajos respecto a estándares internacionales (por debajo del lugar 50 en el mundo), ¿por qué entonces los rendimientos obtenidos en los productos agrícolas de exportación como algodón, garbanzo, arroz y plátano no se desviaron significativamente de dichos estándares? En esta encrucijada productiva se encuentra uno de los nudos gordianos de la agricultura mexicana, un fenómeno complejo que no es posible abordar aquí. La cuestión medular de la historia agrícola del periodo reside en explicar las raíces y razones por las cuales las transformaciones desarrolladas en el sector exportador no revirtieron ni se multiplicaron en un mejoramiento de la producción de cultivos básicos, pese a constituir la base de la alimentación popular. Empero, la cuestión es compleja: ahora sabemos que esta agricultura de cereales de clima templado (junto con el cultivo de papa, frijol y chile) creció a una tasa promedio de 0.4% per cápita entre 1877 y 1907 (Coatsworth, 1992).

No obstante, el panorama cambió a partir de 1907 con la caída de los volúmenes de producción per cápita de maíz, frijol y trigo (*Idem:* 140, cuadro 2), y 1909 y 1910 fueron los años de mayor volumen de importaciones de cereales del Porfiriato; por ejemplo, las de maíz fueron equivalentes a más de 50% de su cosecha (10.3 % del total de importaciones de ese año [Bulmer-Thomas, 1998: 152]). Desde 1910 se contrajeron las cosechas de estos bienes, y tal como vimos en el cuadro 10.3, las tasas de crecimiento del maíz y frijol para todo el periodo 1890-1930 fueron negativas (–0.70, como promedio anual para el maíz, y –1.23 para el frijol). El comportamiento de las siembras corrió la misma suerte: el cuadro 10.4 (véase *infra*) muestra un incremento promedio entre 1900 y 1910 de 2.98% en la superficie cosechada de maíz, de 0.03% en la de trigo y de 2.61 % en la de frijol. Éstas cayeron después en más de 50%; en el caso del maíz, la superficie cultivada no superaba la extensión de 1900 todavía en 1925. Por el contrario, los cultivos de frijol y trigo se recuperaron, alcanzando los niveles de antes de la Revolución.

Al lado de estos cultivos, la caña de azúcar, el algodón y arroz, si bien tradicionales en la canasta de productos, tenían una orientación claramente comercial (aunque el cultivo de arroz a gran escala cobró importancia tardíamente, a finales del siglo XIX, y fue más fluctuante en su evolución). Pese a su consumo interno predominante y a su procesamiento agroindustrial e industrial (azúcares, lavado, prensa de semilla y aceites e industria textil del

algodón, molinos de arroz), estos cultivos componían —en muy reducida magnitud— el comercio exterior: se importaron y se exportaron frecuentemente a lo largo del periodo (lo mismo que el tabaco, sembrado en muy pequeña escala).

En este lote de cultivos se distingue en particular la caña de azúcar, porque experimentó severas complicaciones durante el ciclo de guerra revolucionaria. Las siembras de caña en Morelos, principal región productora a lo largo del siglo XIX, fueron arrasadas por las fuerzas zapatistas. Para 1918, la superficie total sembrada en el país había caído a menos de 50% respecto a 1912, y la superficie sembrada total en el país cayó a menos de 50% para 1918 (respecto de 1912), y la producción de azúcar disminuyó abruptamente después de 1914. Fue un caso sólo comparable al del maíz, excepto por la mayor elasticidad de la demanda de los consumidores a una reducción de la ingesta de azúcares, y por el pronto establecimiento de nuevos centros productores en el norte del país (en Sinaloa, fundamentalmente), que posibilitaron, para mediados de la década de 1920, la acelerada recuperación tanto del cultivo como de la fabricación de azúcares y derivados (alcoholes). Pero el dinamismo de la producción de caña y azúcar (y su recuperación en la década de 1920) contrasta con las limitaciones seculares de la producción de maíz, agobiada no sólo por los factores de orden extraeconómico (ciclos político-militares, guerra y reparto agrario), sino también por su baja incorporación de insumos, trabajo y capital, y por su dependencia de fenómenos climatológicos y medioambientales naturales como sequías, heladas y plagas. La reforma agraria no revirtió, por lo menos durante varias décadas, esta situación crítica: se discute incluso si no la agravó, al crear un sector de pequeños productores directos carentes de medios de producción e imposibilitados por falta de capitales, expectativas e incentivos para incorporar insumos que mejoraran la productividad y los rendimientos productivos (fertilizantes, plaguicidas, insecticidas, maquinaria agrícola). Finalmente, la intensidad del reparto agrario en la Mesa Central y la guerra cristera profundizaron la vulnerabilidad de esta agricultura, al afectar negativamente las actividades productivas del granero principal del país, el Bajío. La Cristiada impuso una relocalización geográfica de las siembras, junto con mutaciones en el sector de los productores: de los rancheros y hacendados, a los ejidatarios. Todo ello agravó más el escenario de la agricultura de cereales en los albores de la crisis de la década de 1930.

4.2. *Frontera agrícola y mapa productivo*

La frontera productiva comenzó a expandirse desde fines de la década de 1870, aunque en tiempo y ritmo diferenciado por regiones. Demorado su despegue algo más de una década respecto de otras economías de la región (por

ejemplo Brasil, Chile y Argentina), la movilización de recursos ociosos alcanzó resultados análogos: la incorporación extensiva de factores a la actividad económica —más que la utilización intensiva de los mismos—, redundó en el incremento de la escala de la producción. En su primera etapa, el proceso de expansión espacial agropecuaria tuvo como motor dinamizador el trazado de las vías férreas entre las décadas de 1880 y 1890, y plasmó notables cambios en el paisaje agrícola y agrario del país, al modificar la apertura de tierras y ecosistemas completos —como ejemplos notables, el desmonte de bosques y selvas, la desecación de pantanos y lagos, y el control de inundaciones. Se integraron por primera vez a la actividad productiva las periferias del país: el sureste y la frontera norte. En una segunda etapa, durante la Revolución y el periodo "sonorense", se incorporó el noroccidente del país y se consolidó la integración de las periferias norte (valle del río Fuerte, bajo río Bravo, Matamoros y Mexicali) y sur (sistema del río Grijalva), gracias al nuevo despunte de exportaciones en estas zonas (plátano, algodón, jitomate, garbanzo), favorecidas por la apertura de oportunidades en el mercado mundial y por la activación de redes políticas y clientelares que se tradujeron en subsidios, privilegios fiscales y otras prebendas en beneficio del norte del país.

La escasez y distribución desigual de recursos hídricos fue determinante en la ampliación de la frontera productiva. En 1930, el primer censo agrícola-pecuario señalaba que apenas 20% de la superficie en producción contaba con riego y que el 80% restante eran tierras de secano sujetas a los cambios climáticos y pluviales. Las políticas públicas especializadas en riego e hidráulica, que sólo comenzarían a desarrollarse sistemáticamente durante la segunda mitad de 1920, permitieron el segundo gran avance de la frontera agrícola, vinculado al manejo del recurso hídrico en sistemas de aprovechamiento hidráulico como "la gran irrigación" (en el norte: en esta etapa, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes) y el control de inundaciones y comunicaciones fluviales (Tabasco). La inversión en riego alcanzó, viabilizada por canales administrativos (la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura, 1926) sumas crecientes del gasto federal: en 1926, esta inversión llegó a 3% de los ingresos federales, y en 1928, a 6.7% (Sterret y Davis, 1928). Para 1930 el gobierno federal había logrado formar seis sistemas de riego, concentrados en la región norte del país, que irrigaban alrededor de 100 000 hectáreas de un total aproximado de 11 millones de hectáreas de labor de temporal. También la deforestación de bosques templados y selvas tropicales y subtropicales, incluso acelerada por causas extraeconómicas (razones político-militares, como el conflicto de la guerra cristera, en el Bajío, 1926-1929), contribuyó a la paulatina explotación de tierras vírgenes.

Los resultados de estas transformaciones no invirtieron, sino al contrario, confirmaron las tendencias porfirianas, prefiguradas ya en la década de

1890: la progresiva pérdida de importancia productiva relativa de la Mesa Central. Hacia 1930, las regiones norte y Pacífico norte superaron a los estados del centro, tradicionalmente agrícolas, en agricultura, ganadería, irrigación, dotación de maquinaria agrícola y valor total de producción en el concepto de bienes agropecuarios de uso industrial. En esa fecha, el valor total de la producción de granos de ambas regiones norteñas se aproximaba al del tradicional granero, el Bajío.

Un indicador simple de este avance de la frontera agrícola lo constituye el incremento de superficie en producción, como lo muestra el cuadro 10.4.

El cuadro 10.4 ilustra la idea central: la superficie total cultivada se expandió notablemente durante el Porfiriato (TCPA de 2.66% entre 1900 y 1910), pero este crecimiento se detuvo temporalmente en la Revolución. Durante la década de 1920 se nota una recuperación dentro del marco general de estancamiento (gracias a la expansión de la superficie cultivada con algunos productos como arroz, garbanzo y jitomate), misma que se detuvo hacia 1927, acompañando el estancamiento productivo de ese año en la mayor parte de los cultivos. En términos absolutos, fue limitada la recuperación de las siembras de maíz y azúcar, y en muy menor medida de trigo: para 1930, la superficie total en cultivo era casi 25% inferior a la cultivada en 1910. La superficie sembrada con maíz en 1925, momento de repunte, era casi 50% inferior a la de 1910. Al contrario, las siembras de cultivos comerciales (como el café, por ejemplo) acusaron una muy corta declinación entre 1915 y 1920, para recuperarse plenamente después, al lado del despunte de nuevos cultivos comerciales y de exportación. Como se puede apreciar, la revolución y los conflictos agrarios y religiosos subsiguientes afectaron primordialmente las siembras de maíz, frijol y caña de azúcar, pero no tanto las de otros cultivos. Esta declinación temporal no empaña la tendencia general, que sólo con la excepción del maíz y la caña, fue de crecimiento en las superficies cultivadas entre 1900 y 1930. Empero, los adelantos técnicos surgidos en el trascurso de la década de 1920, y los avances sobre la frontera agrícola con la incipiente roturación de nuevas tierras, sólo serían visibles décadas después.

4.3. *La organización y factores de la producción*

La expansión de la frontera productiva no tuvo únicamente una dimensión espacial, también trajo consigo inéditas formas y escalas de explotación de los recursos. Tanto las tierras como la fuerza de trabajo y los capitales se movilizaron, y transformaron radicalmente sus modalidades de empleo productivo. Distintos tipos de fincas aprovecharon —de la mano de una creciente división y especialización social del trabajo— recursos como tierras, bosques y aguas, e incorporaron mejoras mediante la inversión de capital y

Cuadro 10.4. Superficie cosechada de algunos cultivos principales, 1900-1930
(hectáreas)

Productos	*1900*	*1910*	*TCPA 1900-1910*	*1915*	*1920*	*1925*	*1930*	*TCPA 1900-1930*
Algodón	89 546	104 114	1.52	64 826	96 782	171 929	157 944	1.91
Arroz	9 980	21 600	8.03	9 000	21 000	50 423	36 541	4.42
Café	47 724	104 886	8.19	112 663	50 625	95 000	98 925	2.46
Caña[1]	52 974	70 517	2.9	57 717	32 910	65 252	76 715	–0.84
Cebada	–	–	–	–	–	175 012	145 949	–
Chiles[2]	–	–	–	–	–	25 374	17 148	–
Frijol	656 940	850 000	2.61	500 000	1 188 615	923 658	709 460	0.26
Garbanzo	66 422	88 550	2.92	45 000	84 621	11 179	92 688	1.12
Henequén	74 652	82 707	1.03	142 538	224 580	127 340	100 945	1.01
Jitomate	1 374	4 000	11.28	3 000	5 145	21 485	22 159	9.71
Maíz	4 035 583	5 412 941	2.98	2 000 000	2 928 379	2 936 169	3 075 043	–0.9
Papa	–	–	–	–	–	12 824	12 750	–
Plátano	[3]	–	–	–	–	[4]	21 700	–
Trigo	456 313	457 762	0.03	238 880	800 320	455 050	489 772	0.24
Suma	5 537 384	7 197 077	2.66	3 173 624	5 432 977	5 070 695	5 057 739	–0.29

[1] Superficie correspondiente a 1901.
[2] Superficies sumadas de cosecha de chiles verdes y secos.
[3] Incluye la superficie cosechada de plátano roatán.
[4] Para 1927 se registran 18 622 ha cosechadas (*Estadísticas*, 1985).
Fuente: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994; *Estadística Nacional*, 1927-1931.

nuevas técnicas de trabajo, en la organización de la producción. Todo ello aumentó la productividad. Ahora bien, si la introducción de nuevos cultivos representó modificaciones en los sistemas de producción, en las formas de uso y manejo del espacio productivo, en su conjunto, el modelo de crecimiento parece haber funcionado en un esquema más bien "aditivo" y transformador que "destructivo" de la producción y sistemas de producción preexistentes (Bulmer-Thomas, 1998: 105-107). La cuestión a explicar es cómo, dónde y cuándo se dieron estos procesos de transformación. La visión de conjunto se dificulta por la extrema diversidad regional y productiva.

Entre 1850 y 1900 se presenta una marcada diferenciación y especialización de las unidades productivas: al lado de grandes haciendas que operaban por debajo de 50% de su capacidad y potenciales recursos productivos, y de los minifundios explotados por campesinos indígenas comuneros junto con haciendas tradicionales que mantenían sistemas de peonaje y retención de trabajadores por deudas (particularmente en la Mesa Central), se formaron haciendas modernizadas que funcionaban con trabajo asalariado permanente y temporal, y se multiplicaron pequeñas y medianas empresas agrícolas explotadas con trabajo familiar y asalariado estacional, los llamados "ranchos", particularmente en la década de 1890, tanto en zonas de agricultura templada (cereales) y ganadería como en zonas de cultivos de exportación. El cultivo y procesamiento de algunos bienes demandaban producción en gran escala (como la caña de azúcar y su molienda y refinación), pero éste no fue el patrón general; el caso contrario lo representan el café y el frijol, adaptables a cualquier escala productiva.

El desenvolvimiento de la producción demandó una creciente incorporación de población como fuerza de trabajo, cuya oferta se dinamizó gracias al crecimiento demográfico, la movilización de las tierras comunales y la migración interna facilitada por el transporte ferroviario, particularmente en las últimas dos décadas del siglo XIX. Ello fue abatiendo la secular queja de los terratenientes por la falta de brazos, y transformando los sistemas de trabajo: en términos generales, aunque persistió la institución del peonaje,[5] se robusteció el mercado de trabajo libre asalariado, cuya expansión trajo, a su vez, mayor especialización y una creciente diferenciación (por ejemplo, entre el trabajo en campo y en procesamiento de las cosechas). En la primera década del siglo XX se vigorizó en la región norte del país un mercado de trabajo libre y asalariado (que integraba la actividad agrícola, minera e industrial, y que por ello redundó en el incremento notable de los salarios en la región). Mientras, en la zona del sureste se extendieron plantaciones de productos tropicales, donde operaron simultáneamente una administración

[5] Relación laboral en la que intervinieron derechos y obligaciones de trabajo personal para amortizar una deuda del peón con el patrón (Nickel, 1997: p. 11).

empresarial y el trabajo libre asalariado junto con diversos mecanismos de coerción para retener a los trabajadores. En las últimas décadas se ha puesto de relieve la existencia de complejos —y dinámicos— esquemas de relación patrón-cliente en el mundo rural, fundados en la preeminencia de una economía moral tradicional que resaltaba la importancia de los valores paternalistas dirigidos a satisfacer las necesidades de protección de los peones, así como, del lado de éstos, de comportamientos orientados a garantizar la seguridad y la supervivencia alimentaria. La Revolución provocó la abolición legal del peonaje y un trastocamiento del trabajo agrícola por causa del ciclo de guerra y del surgimiento de organizaciones laborales y agraristas. Abrió además una nueva etapa en la dinámica de las relaciones laborales agrarias, con la intervención de dependencias de gobierno específicas.

Los itinerarios de la tecnificación productiva del mundo rural han sido materia de controversia, pero son menos conocidos en términos globales, salvo por estudios detallados de empresas agrícolas (Tortolero, 1995 y 1997). El proceso de tecnificación, que comenzó en la década de 1850, fue "incremental" (se dio por escalones acumulativos) (Beatty, 2003), y tuvo dos momentos de dinamismo, uno a fines del Porfiriato y otro a mediados de la década de 1920, diferenciados productiva y geográficamente. Empero, la modernización y tecnificación no alcanzaron plena profundidad, ni adaptaciones innovadoras (esto es, la generación y difusión ampliada de nuevos conocimientos, técnicas, y equipamiento *in situ*).

El panorama general es heterogéneo y contrastante. La tracción animal continuó siendo la principal fuerza motriz de la agricultura campesina en 1930. El empleo de fuentes de energía modernas (vapor, electricidad) se extendió desde el último tercio del siglo XIX sólo en las fincas agrícolas orientadas a la producción comercial, y la tracción mecánica no se desarrolló salvo para algunas actividades específicas (como el transporte de cosechas, por ejemplo). La maquinización comenzó a mediados del siglo XIX en la fase de procesamiento de cultivos (las agroindustrias, por ejemplo, con la instalación de moderna maquinaria de beneficio), y se extendió e intensificó en la década de 1890, en los cultivos de añil, caña de azúcar, henequén, agaves, después la vainilla y el algodón, luego el arroz, hule, guayule y chicle. No siempre requirió la importación de maquinaria (las raspadoras de henequén se fabricaron en Yucatán con capital y tecnología nativa). La pauta de distribución desigual del equipamiento agrícola no se retrajo con la Revolución, sino al contrario, y se plasmó en diferencias regionales y socioproductivas: en 1930, el norte y el centro del país concentraban más de 60% del valor total de la maquinaria agrícola del país, y 94.4 % de ella correspondía a grandes y pequeños predios privados, y sólo 5.6% a ejidos (*Primer Censo…*, 1930; Hewitt, 1978: 76). La reforma agraria había dado a luz, de la mano del reparto agrario, al problema de la mecanización de la pequeña propiedad ejidal.

Por su parte, en contraste con la industrialización de los bienes primarios agrícolas, las industrias ganaderas no alcanzaron niveles comparables de tecnificación en el periodo. La creciente integración de la cría de animales en la frontera norte con la ganadería del sur estadounidense trajo a fines del siglo XIX mejoras en la ganadería bovina para la exportación (cruza de razas, selección en la reproducción, estabulado) que derivaron en el incremento del peso de las reses y el mejoramiento genético de las cabañas en esa zona, no así de control sanitario de salud animal y calidad de las carnes. Pero no hubo desarrollo de las industrias cárnicas (a diferencia de otras zonas del continente que se integraron a una fase industrial), ni tampoco de las industrias lácteas (el país continuó siendo un fuerte importador de estos productos y de leche en polvo, en particular).

Los avances en las técnicas agronómicas no fueron extendidos ni sobresalientes en general, y estuvieron predominantemente limitados a cultivos especializados (caña de azúcar, café, algodón, arroz, vid, garbanzo y vainilla). El regadío artificial, la desecación de pantanos, la rotación de cultivos, la selección de semillas y abonos y la fertilización se desarrollaron en las explotaciones comerciales que producían para mercados ampliados, fuesen domésticos o de exportación. Al parecer, hubo cambios en la escala de consumo de los fertilizantes: entre 1900 y 1926 se incrementaron, a una tasa de promedio 22% anual, los valores de las exportaciones de fertilizantes de Estados Unidos a México (Haber *et al.*, 2003: 338, tabla 8.12), lo que evidenciaría esfuerzos sostenidos de los productores por incrementar sus rendimientos. Empero, tal como se ha visto antes, los rendimientos productivos de los principales cultivos, maíz y frijol (seguidos por el trigo), fueron persistentemente bajos comparados con los estándares internacionales, a diferencia de los rendimientos obtenidos, por ejemplo, en garbanzo, algodón, arroz y caña de azúcar, más cercanos a los promedios internacionales.

En lo que toca a los capitales, el acceso al crédito —particularmente de mediano y largo plazos— fue uno de los principales problemas del sector rural a lo largo de todo el periodo, y factor determinante de la organización, escala de producción y modernización de las unidades productivas. La propiedad territorial se caracterizó por la fragilidad financiera para su comercialización (compra-venta) tanto como la organización de la producción (liquidez temporal, fondos para equipamiento agrícola y modernización de infraestructura). Las necesidades de fondos eran de corto, mediano y largo plazos (en la forma de préstamos hipotecarios).

Las fuentes y canales de financiamiento del sector agropecuario se modificaron radicalmente a mediados del siglo XIX, desde el momento de la desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos: la Iglesia, siendo la principal prestamista, fue sustituida por un abanico muy variado de actores y organizaciones financieras que se mantuvieron con gran autonomía debido

a la ausencia de legislación y regulación bancaria hasta 1897 (ley de instituciones de crédito). Entre éstos sobresalen los comerciantes (desde los grandes importadores y exportadores hasta los tenderos de pueblo). Con independencia de la regulación bancaria, funcionó con fortaleza un sistema de oferta de fondos que corrió por cauces parabancarios, por lo menos hasta 1914-1915. Todos pedían prestado y casi todos prestaban: la pirámide de relaciones de crédito reproducía la diferenciación social del mundo agrario, desde los grandes e influyentes mercaderes y hacendados —incluso residentes fuera del ámbito rural, en las ciudades—, pasando por los rancheros y pequeños propietarios, hasta los peones y jornaleros agrícolas.

En la oferta y disponibilidad de capitales para el sector agropecuario incidieron factores relacionados con la evolución de los derechos de propiedad sobre la tierra, la orientación de la producción (para el mercado interno o para la exportación), los acontecimientos político-sociales (como la desamortización, la Revolución y el reparto agrario) y los tiempos de definición del marco jurídico (derecho comercial, hipotecas, juicio hipotecario) y de la regulación de las instituciones financieras. Entre otras, una de las debilidades fundamentales del marco regulatorio bancario precisado tardíamente en 1897 consistió en su deficiente definición de las organizaciones financieras dedicadas al crédito a mediano y largo plazos, lo que constituyó una limitación a la oferta de capitales para la modernización de la infraestructura productiva agraria (Riguzzi, 2005). La Revolución no rompería con estos constreñimientos institucionales, sino más bien los agravaría.

A lo largo del siglo XIX fue frecuente que las deudas que gravaban las grandes propiedades, vencidas e impagables, influyeran en la transformación de los patrones de tenencia de la tierra, favoreciendo en algunas zonas del país el fraccionamiento de las mismas, pero este fenómeno no fue extendido ni permanente. A comienzos del siglo XX se encontraban fuertes sumas inmovilizadas en préstamos de largo plazo en grandes propiedades rurales, pero el crédito no fue capaz de impulsar modificaciones positivas en la tenencia de la tierra. Se ha estimado que la deuda rural en hipotecas (que encubrían diversas realidades y tipos de financiamiento) se había duplicado entre 1900 y 1910, en una explosión crediticia —probablemente resultado de la crisis agrícola de 1908 y del sobreendeudamiento, antes que de una profundización de la modernización agrícola. La demanda de capitales para el campo, a la luz de la crisis financiera de 1908, produjo una respuesta gubernamental: reformas en la legislación bancaria y la creación de una institución de crédito especializada, formalmente privada y autónoma, pero sujeta a control estatal por ser el Estado su principal accionista, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (1908). Su creación prefiguró lo que sería una pauta para la década de 1920: la insistencia en un patrón de intervención estatal en la generación de una oferta de capitales

para el campo mediante la creación de instituciones de crédito estatal (principalmente el Banco de Crédito Agrícola, en 1926), mismas que finalmente no redundaron en una mayor y mejor distribuida oferta de fondos a los productores directos, tanto para corto como mediano y largo plazos. De la mano de la incertidumbre jurídica y política que trajo al campo la reforma agraria, durante la década de 1920 se mantuvo la prevalencia de constreñimientos institucionales que afectaban la demanda de capitales. Así, persistió —y se profundizó— la politización del crédito (los llamados préstamos favorecidos con aval político). Por estas razones, la oferta efectiva de financiamiento al sector ejidal fue raquítica, pese a la legislación sobre las sociedades locales de crédito agrícola cooperativo (Krauze *et al.*, 1977).

Por todo lo aquí expuesto, esta aproximación de conjunto a las dinámicas agrícolas nos conduce a una visión contrastada de la modernización del campo. Atendiendo a la trayectoria y evolución del sistema productivo, no cabe duda de que, pese a la profundidad de los cambios experimentados por el sector agropecuario a lo largo del periodo en estudio, las mutaciones no alcanzaron la escala de una revolución agrícola capitalista: ésta fue más un anhelo optimista que una realidad económica.

Referencias y bibliografía

Aboites, Luis, 2003. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972,* México, El Colegio de México.

Aboites, Luis, 1998. *El agua de la nación. Una historia política de México (1880-1946)*, México, CIESAS.

Anna, Timothy, *et al.,* 2001. *Historia de México,* Barcelona, Crítica.

Bazant, Jan, 1971. *Los bienes de la Iglesia en México. Aspectos económicos y sociales de la revolución liberal,* México, El Colegio de México.

Beatty, Edward, 2003. "Approaches to Technology Transfer in History and the Case of Nineteenth-Century Mexico", *Comparative Technology Transfer and Society* **1** (2), pp. 167-200.

Bulmer-Thomas, Víctor, 1998. *Historia económica de América Latina desde la independencia,* México, Fondo de Cultura Económica.

Carmagnani, Marcello, 1994. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911),* México, El Colegio de México-Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.

Coatsworth, John, 1992. "Anotaciones sobre la producción de alimentos durante el Porfiriato", en Marichal, pp. 136-156.

Cuadros Caldas, Julio, 1999. *Catecismo agrario,* México, CIESAS (reedición de la sexta, publicada en 1932, con un estudio introductorio de Guillermo Palacios).

Díaz-Polanco, Héctor, y Laurent Guye Montandon, 1984. *Agricultura y sociedad en el Bajío (s. XIX),* México, Juan Pablos.

Dobado, Rafael, y Gustavo Marrero, 2004. "Corn Market Integration in Porfirian Mexico", Madrid, ICAE (Documento de Trabajo 2).

Dublán, Manuel, y José María Lozano, 2004. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones expedidas desde la Independencia de la República, 1876-1912*, en Téllez G. y López Fontes (comps.) (edición digitalizada).

Escobar, Rómulo, 1904. *The Agricultural Production of the United States of Mexico, Mexican National Commission, Universal Exposition*, St. Louis, s.p.i.

Estadística Nacional, 1927-1931. México, Departamento de la Estadística Nacional.

Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio Exterior de México, 1877-1911, 1960. México, El Colegio de México.

Haber, Stephen H., Armando Razo y Noel Maurer, 2003. *The Politics of Property Rights. Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, 1978. *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI.

Historia de la justicia en México, 2005. Vol. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Holden, Robert H., 1994. *Mexico and the Survey of Public Lands. The Management of Modernization, 1876-1911*, DeKalb, Northern Illinois University Press.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), 1985. *Estadísticas históricas de México*, 2 t., México-Aguascalientes, INEGI-INAH.

Katz, Friedrich, 2001. "La restauración de la República y el Porfiriato", en Anna *et al.*, pp. 82-146.

Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes, 1977. *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928.* Vol. 10, *La reconstrucción económica,* México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, 2010. *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización (1880-1929),* México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007. *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929,* México, El Colegio de México.

Kuntz Ficker, Sandra, y Paolo Riguzzi, 1996. *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950),* México, El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma Metropolitana-Ferrocarriles Nacionales de México.

Lopes, María Aparecida de S., 2008. "Revolución y ganadería en el norte de México", *Historia Mexicana* 227, pp. 863-910.

Los problemas agrícolas de México. Anales de la economía agrícola mexicana, 1934. México, Partido Nacional Revolucionario.

Marichal, Carlos, 1992. *La economía mexicana: siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México.

Marino, Daniela, 2005. "Buscando su lugar en el mundo del derecho: actores colectivos y jurisprudencia en la Reforma", en *Historia de la justicia en México*, pp. 235-262.

Nickel, Herbert, 1997. *El peonaje en las haciendas mexicanas. Interpretaciones, fuentes, hallazgos*, México, Universidad Iberoamericana-Arnold Bergstraesser Institut.

Nickel, Herbert, 1988. *Morfología social de la hacienda mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Primer Censo Agrícola-Ganadero, 1930. México, Secretaría de Economía Nacional.

Primera Convención Nacional Fiscal, 1926. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ramírez Rancaño, Mario, 2000. *Ignacio Torres Adalid y la industria pulquera*, México Instituto de Investigaciones Sociales , UNAM-Plaza y Valdés.

Reynolds, Clark, 1970. *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

Riguzzi, Paolo, 1996. "Los caminos del atraso: tecnología, instituciones e inversión en los ferrocarriles mexicanos, 1850-1900", en Kuntz Ficker y Riguzzi, pp. 31-97.

Riguzzi, Paolo, 2004. "Legislación y organización jurídica de la economía mexicana, 1867-1910", en Téllez G. y López Fontes (comps.), pp. 157-188.

Riguzzi, Paolo, 2005. "El sistema financiero, banca privada y crédito agrícola en México, 1897-1913: ¿Un desencuentro anunciado?", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **21** (2), pp. 333-367.

Sterrett, Joseph E., y Joseph Stancliffe Davies, 1928. *The Fiscal and Economic Condition of Mexico. A Report Submitted to the International Committee of Bankers on Mexico*, Nueva York, s.p.i.

Téllez G., Mario, y José López Fontes (comps.), 2004. *La Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Superior de Justicia del Estado de México-El Colegio de México-Escuela Libre de Derecho.

Tortolero, Alejandro, 1995. *De la coa a la máquina de vapor. Actividad agrícola e innovación tecnológica en las haciendas mexicanas: 1880-1914,* México, El Colegio Mexiquense-Siglo XXI.

Tortolero, Alejandro, 1997. "Les hommes et les ressources naturelles dans le Basin de Mexico. L'innovation tecnologique et son impact dans un milieu rural: Chalco (1890-1925)", *Annales. Histoire, Sciences Sociales* **52** (5) pp. 1085-1113.

Zuleta, María Cecilia, 2000. "La invención de una agricultura próspera. Itinerarios del fomento agrícola entre el Porfiriato y la Revolución, 1876-1915", tesis de doctorado, El Colegio de México.

11. LA REVOLUCIÓN MEXICANA: SU DIMENSIÓN ECONÓMICA, 1900-1930

Alan Knight
St. Antony's College, University of Oxford

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la economía mexicana durante el periodo revolucionario 1900-1930, y se enfoca en la relación entre la economía y la Revolución, una relación recíproca y dialéctica. Se parte de la idea de que factores económicos causaron la Revolución y que ésta tuvo un impacto económico. El capítulo se divide en tres partes, que corresponden a tres décadas: el Porfiriato tardío, la lucha armada y los años veinte, que fueron años de reconstrucción económica, de reforma social y del proceso de "forjar-Estado". La fecha de arranque —1900— es algo arbitraria y fluida; la de la conclusión, 1930, tiene más sentido ya que coincide con la Gran Depresión y una nueva fase de cambio económico y sociopolítico en México, que se trata en otro capítulo.

1. EL PORFIRIATO

1.1. *Olas de larga duración*

Con razón los historiadores enfatizan que hay "muchos Méxicos", por tanto "muchas revoluciones" y, por así decirlo, "muchas economías", no obstante importantes tendencias de integración política y económica. Para captar la diversidad económica, sin perder el enfoque analítico, se trata a la economía porfiriana a partir de tres aspectos: olas de larga duración, olas coyunturales y "olas de eventos". Las primeras duran generaciones, incluso siglos; las segundas cubren décadas (más o menos, el Porfiriato); las últimas son de pocos años (por ejemplo, 1905-1910). El México porfiriano y revolucionario heredó rasgos económicos de larga duración que determinaron su carácter, conforme una suerte de "*path-dependence*", de los cuales tres son claves: 1] la geografía histórica; 2] la comercialización (de mercados de trabajo y de productos), y 3] la economía política, es decir, la reglas del juego económico.

1.1.1. *La geografía histórica*

La economía, como el propio país, estaba fragmentada en regiones y localidades mal integradas. La población era escasa, aunque creciente. Las tasas de natalidad permanecían constantes, mientras que las tasas de mortalidad declinaban: el crecimiento demográfico registró 1.5% anual durante el periodo 1877-1902, pero después cayó a 1%. La población —15 millones en 1910— era todavía menor que la que había en 1500: el gran desastre demográfico de la conquista no sería superado hasta la década de 1940. La distribución poblacional aún reflejaba el patrón colonial, hasta el precolombino, con dos terceras partes congregadas en la parte central, pero esta concentración disminuía conforme el dinámico norte atraía más migrantes. Factores demográficos, entre otros, contribuyeron a una división tripartita que, analíticamente, se puede superponer a las muchas variaciones —los "muchos Méxicos"— mencionadas: el corazón del país, densamente poblado, con antiguos pueblos, ciudades y haciendas, una poderosa Iglesia y centros industriales; el sur, marcadamente rural e indígena, con altos niveles de pobreza, analfabetismo y racismo, recientemente penetrado por nuevas plantaciones comerciales; y el norte —dinámico, mestizo y menos poblado— dotado de centros mineros, haciendas ganaderas y ciudades modestas pero crecientes; una región fronteriza en dos sentidos.

Los sistemas laborales y agrarios reflejaban este patrón tripartita. En el sur, donde la industria apenas existía, las nuevas plantaciones explotaban la mano de obra indígena, a menudo coercitivamente, siendo casos notorios el Valle Nacional y las monterías de Chiapas. En el centro, las haciendas competían con los pueblos por recursos, pero gracias al excedente de mano de obra, podían utilizar formas tradicionales de peonaje, aparcería y arrendamiento; mientras que las ciudades mayores —México, Puebla y Guadalajara— albergaban una minoría importante de obreros, y, sobre todo, artesanos. En el norte, ahora integrado por una eficaz red ferrocarrilera, dominaba el trabajo libre asalariado; migrantes venían del sur para trabajar en las minas de Parral, las fábricas de Monterrey y las haciendas algodoneras de La Laguna; y se forjaron estrechos lazos con la dinámica economía norteamericana. Esta división tripartita determinó tanto el patrón de rebelión después de 1910, como los procesos de reconstrucción política y económica de los años veinte.

1.1.2. *La comercialización*

Hace tiempo, los historiadores se preocupaban por las grandes etiquetas teóricas que deben utilizarse para describir a las economías de América Latina, incluida la de México: feudal, capitalista, precapitalista, colonial, señorial,

etc. Aunque el debate es cosa del pasado, se enfocó en una cuestión clave: el grado de comercialización económica tanto en mercados de productos como de mano de obra, al tiempo que demostró que el intercambio comercial en el ámbito del mercado de productos (por ejemplo de azúcar) coexistía con —e incluso exigía— mano de obra coercitiva (esclavitud). Este antiguo patrón se repitió con la comercialización agraria del Porfiriato, cuando las plantaciones sureñas explotaron peones forzados para producir café, tabaco y madera, con lo cual mostraron que la combinación comercialización más coerción no era un mero vestigio del pasado, y que la noción de un patrón de desarrollo capitalista unilineal (comercialización más mano de obra libre, asalariada, "proletaria") era demasiado simple. Aparte de las etiquetas teórico-conceptuales utilizadas, es importante evaluar el grado de comercialización (es decir, participación en el mercado monetarizado) en distintos periodos y lugares. Aunque la esclavitud desapareció a principios del siglo XIX, el peonaje coercitivo siguió existiendo y fue reforzado por el crecimiento de las plantaciones sureñas, cuyos peones eran "no libres" en dos sentidos. Una minoría vivía casi como presos, encerrados en sus barracones de noche y sujetos a castigos corporales. Un peón del Valle Nacional se quejó en 1905 de que había sido azotado, encadenado y privado de comida, volviéndose "como Cristo en la Cruz" (Chassen de López, 2004: 155). Un mayor número de peones acasillados eran "no libres" en el sentido de que estaban atados a sus haciendas por lazos de costumbre, de paternalismo y de su propio interés. Legalmente se podían desplazar, no estaban encadenados, pero se quedaban en la hacienda porque allí gozaban de cierta —probablemente menguante— seguridad y de ingreso. Pero estos peones, el llamado "campesinado interno", tampoco participaban mucho en el mercado. Recibían una parte de sus (bajos) ingresos en forma de raciones; hacían sus (pocas) compras en la tienda de raya (que quizás no era tan explotadora como se ha pensado), y a veces tenían acceso a pegujales —pequeños lotes— como fuente adicional de subsistencia. Al mismo tiempo, el campesinado "externo" —fuera de las haciendas, en pueblos independientes— también estaba poco integrado al mercado: tenía ingresos disponibles ínfimos, y sus necesidades podían satisfacerse por medio de su propia producción de subsistencia o de los robustos mercados locales, como los de Oaxaca. Si bien en estados como Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz había una minoría de rancheros más prósperos, con cierto ingreso disponible y poder de compra (para camas de hierro, sombreros de fieltro y máquinas de coser Singer), la gran mayoría de la población rural dependía de mercados y producción locales. Así, Haber ha estimado que 60% de la población del país estaba al margen de la economía monetaria (1989: 27). Estos consumidores de vez en cuando compraban algún machete, un pantalón de manta, algo de comida (en lata) o bebidas alcohólicas. Una típica tienda rural —incluso una tienda de raya— almacenaba jabón, velas,

cigarrillos, fósforos, agujas, sal, arroz, azúcar y licor (la naturaleza del licor dependía de la región). Pero en su totalidad el mercado interno era débil, estaba concentrado en las ciudades, entre los obreros y artesanos, la creciente clase media y las comunidades rancheras (San José de Gracia de Luis González es un buen ejemplo). Así, el consumo masivo había crecido —la prensa porfiriana estaba llena de anuncios de las últimas modas, las medicinas específicas, las máquinas de coser y los primeros automóviles—, pero las crisis del fin del Porfiriato mostraron lo débil y raquítico que era el mercado interno. En el México rural, la vida material era sencilla: tanto los tenedores como las ventanas de vidrio escaseaban y los comerciantes se quejaban de la "maldita falta de demanda" (*damned wantlessness*) del pueblo mexicano (Chase, 1931: 313). Además, como sociedad agraria, México sufría las vicisitudes aleatorias de la naturaleza: sequías, heladas e inundaciones que perjudicaban la agricultura, hacían subir los precios y restringían aún más el mercado interno.

El mercado de trabajo también era flojo y estaba agobiado por el peso del sector de subsistencia. Es probable que el proletariado —los obreros que carecían de sus propios medios de producción y vendían su trabajo en un mercado libre, no coercitivo— aumentara durante el Porfiriato, gracias al crecimiento demográfico, a la declinación de las industrias artesanales, al despojo del campesinado y a la conversión de peones acasillados en jornaleros. La integración del mercado nacional, impulsado por los ferrocarriles, también fomentó la migración laboral: por ejemplo, de los zacatecanos a las minas de Parral y las haciendas algodoneras de La Laguna, de los indígenas de Naranja a la Tierra Caliente de Michoacán, y de los enganchados de las sierras de Oaxaca y Chiapas a los cafetales de la costa. Sin embargo, como E.P. Thompson sostuvo, la "formación de la clase obrera" —sea inglesa o mexicana— es también un proceso cultural, conforme los artesanos, peones y campesinos independientes se vuelven obreros libres, aprendiendo la "disciplina de tiempo y trabajo", tanto industrial como agraria. Las dificultades del proceso se ven, en México, en las muchas quejas de la "falta de brazos", de la pereza de los trabajadores, de su indiferencia a las señales del mercado (que produce una "curva de trabajo inclinada al revés"), de su proclividad a la holganza, a la ratería y al ausentismo (notablemente el célebre San Lunes, cuando los trabajadores se quedan en casa para recuperarse de la borrachera dominical). Los patrones, entonces, confiaban en la coerción y una estrecha supervisión de la plantación o de la fábrica. Las haciendas henequeneras de Yucatán, en pleno auge, impusieron "una disciplina férrea" sobre sus peones (Wells y Joseph, 1996: 145); mientras que las grandes empresas mineras del norte trataron de fomentar trabajo más regular y productivo por medio de incentivos monetarios. Aunque sea imposible medir este proceso, se puede asumir que, aparte del crecimiento cuantitativo de la clase obrera (proletaria), tam-

bién había un cambio cualitativo en cuanto a la "disciplina de tiempo y trabajo"; no obstante, los patrones seguían quejándose de la pereza plebeya y los plebeyos se daban cuenta del costo —tanto material como moral— que resultaba de la pérdida de su autonomía económica y del descenso al estatus de peón o proletario.

1.1.3. *La economía política*

Los propios patrones tampoco eran modelos del dinamismo weberiano. Por supuesto, buscaron rentas; el antiguo mito del señor terrateniente que desdeñó la renta en favor del prestigio ya no convence. Había hacendados —como los Maurer de Atlixco, Puebla— que encarnaron los valores weberianos de innovación racional, pero la mayoría buscaba rentas dentro de una economía política distinta que moldeó su comportamiento empresarial. El Estado también estaba moldeado. El sector privado estaba constreñido por los límites del mercado (baja productividad, comunicaciones atrasadas, falta de capital) y por la actuación de un Estado caprichoso —frecuentemente faccioso e insolvente— que dejó de proteger los derechos de la propiedad. Durante el Porfiriato, estas restricciones disminuyeron, pero antiguos rasgos y prácticas siguieron: la empresas solían ser familiares y dependían de la confianza personal (supuestamente la más segura fuente de información); y el sistema bancario ostentaba rasgos semejantes. Los propietarios usualmente podían contar con el apoyo del Estado porfiriano; localmente, cultivaron buenas relaciones con los gobernadores y jefes políticos; el control social les favoreció, la legislación posibilitó la concentración de la tierra, y las tarifas arancelarias protegían la industria y la producción agropecuaria para el mercado interno. Así "protegidos" —en varios sentidos— los empresarios podían compensar su ineficiencia económica con apoyo político. Salvo en años de carestía, los hacendados no tenían que competir con importaciones de granos del extranjero; usualmente no temían ni a sindicatos obreros ni a rebeliones campesinas; y —no obstante casos como los Maurer— sacaban buenas ganancias pagando bajos sueldos, con un reducido volumen de transacciones. Es decir, comparados con sus contrapartes argentinos —que pagaban sueldos que atrajeron miles de inmigrantes europeos a la pampa, creando así un boyante mercado interno—, los hacendados mexicanos eran conservadores y reacios al riesgo. Iguales eran los banqueros mexicanos, comparados con los brasileños. Estos contrastes no indican un defecto sicológico heredado de la Colonia o del catolicismo (como sugieren, entre otros, los estudios de Landes y Wiarda). Los empresarios mexicanos fueron racionales dentro de la economía política que encontraron. Pero, aún durante el largo *boom* porfiriano, ésta involucró constreñimientos así como oportunidades.

También el Estado, no obstante el éxito de su proyecto de "orden y progreso", ostentaba aún rasgos tradicionales. Los ingresos permanecieron bajos: con la desaparición de la capitación y de las alcabalas, y la declinación de la venta de terrenos baldíos en la década de 1890, dependía fuertemente de impuestos sobre el comercio exterior (especialmente de las importaciones) y de las transacciones comerciales internas (el impuesto del timbre), que rindieron 37 y 28% de los ingresos federales, respectivamente, en 1906 y 1907. Como los impuestos sobre la renta y la propiedad eran muy bajos, los ingresos federales eran muy vulnerables a choques externos. El gasto federal todavía era principalmente "administrativo", dedicado a pagar los sueldos oficiales y la deuda externa (prioridad clave para el régimen porfiriano). Durante el Porfiriato el gasto militar cayó de 60 a 27% del presupuesto, mientras que el servicio de la deuda aumentó de 3 a 23%. El gasto social permaneció pequeño; el gasto económico fue mayor e involucró grandes subvenciones a los ferrocarriles y a las obras públicas, como el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, inaugurado en 1907. Pero México no era un gran exportador (por tanto, no pudo ser un gran importador): en 1912 las exportaciones per cápita alcanzaron 11 dólares, comparado con 65 de Cuba y 62 de Argentina. En consecuencia, los ingresos y los gastos federales fueron limitados: en 1910 el gasto federal era solamente 4% del PIB.

La economía política —antes, durante y, en cierta medida, después del Porfiriato— ostentó una suerte de "capitalismo de compadres" (*crony capitalism*), donde los grupos productores privilegiados coexistían con un Estado fiscalmente débil, incapaz de —o renuente a— cobrar más impuestos. Debajo de esta superestructura comercial languidecía un amplio —si bien menguante— sector de subsistencia, caracterizado por la pobreza y la baja productividad, que restringió tanto el mercado interno como la integración sociopolítica. Es decir, la marcada desigualdad social y étnica observada por Humboldt en los años de 1800, todavía era vigente un siglo después.

1.2. *Olas coyunturales*

Todo ello no quiere decir que el Porfiriato fuera un periodo de inercia económica: al contrario, experimentó un cambio coyuntural importante que, en el fondo, causó la Revolución. El Porfiriato aceleró tendencias existentes (comercialización, proletarización y concentración de la propiedad) e introdujo otras nuevas (la red ferrocarrilera, la inversión extranjera y el auge exportador), pero mantuvo —y quizás reforzó— el "capitalismo de compadres". Como este análisis de la coyuntura porfiriana se hace con miras a la Revolución, es un estudio parcial y teleológico, que contrasta con otros en este estudio, ya que trata el periodo sin pensar en lo que vino después. La

idea no es repetir la antigua leyenda negra —de extranjeros explotadores, políticos vendepatrias, y sus complacientes cosacos, los rurales—, sino indagar los factores socioeconómicos que provocaron la Revolución: se realiza una investigación esencial en la que se rechaza la noción, propagada por los conservadores de entonces y repetida por algunos historiadores revisionistas actuales, de que la Revolución no tuvo causas socioeconómicas y que fue producto o del atavismo sanguinario indígena o del oportunismo maquiavélico mestizo. Por tanto, conforme la perspectiva teleológica, vale enfocarnos en las regiones y casos donde surgió la Revolución, no en esos —como el Bajío— donde la Revolución fue débil.

El crecimiento económico porfiriano dependió mucho de los ferrocarriles, que disminuyeron los costos de transporte y fomentaron, en especial —aunque no únicamente—, la producción para el mercado externo. La producción agropecuaria aumentó de acuerdo con el crecimiento demográfico, al menos hasta 1900; no hubo una caída prolongada en la producción de alimentos, aunque la década de 1900 fue de carestía y alza de precios. El auge exportador y la industrialización fueron compatibles: en el decenio de 1890, México, como otros países, experimentó un crecimiento industrial, tanto de industrias establecidas (los textiles) como nuevas (acero, cemento, cerveza). El sector monetizado aumentó y los ingresos del gobierno subieron (modestamente), posibilitando un presupuesto nivelado y tasas de interés menores. Pero el Estado porfiriano seguía siendo chico: su gasto per cápita alcanzó 4 dólares, comparado con 16 para Chile y 24 para Argentina, y se destinaba en primer lugar a cuestiones "administrativas", en segundo a "económicas", y por último a "sociales". Eso no quiere decir que el Estado era nada más un "Estado vigilante", limitado a la protección de las vidas y de la propiedad. Aunque las tarifas bajaron, se mantuvo un alto nivel de protección arancelaria. El Estado se esforzó en recoger información (demográfica, económica y cartográfica) sobre el país e intervino en el mercado de una manera caprichosa, conforme la lógica del capitalismo de compadres, "premiando a sus amigos y castigando a sus enemigos", en la frase de Samuel Gompers. En términos geopolíticos, fomentó los intereses europeos como contrapeso a los norteamericanos (de ahí la estrecha relación entre Díaz y el empresario británico Weetman Pearson y Lord Cowdray); y rechazó la propuesta estadounidense de un acuerdo de reciprocidad comercial. El Estado también intervino para controlar la oferta monetaria, racionalizó y nacionalizó la red ferrocarrilera, y contempló una política más nacionalista frente a la industria minera.

Este esbozo de un proyecto económico racional, coherente y algo exitoso (con tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita de 3.2 y 2.2% entre 1902 y 1910), es perfectamente compatible con una imagen —más tradicional, más "negra"— de un régimen que iba perdiendo su apoyo popular y su legitimidad. La política porfirista, en un principio más abierta y populista, se volvió cada

vez más personalista y esclerótica, apartada de la gran masa del pueblo, como reconocieron hasta algunos beneficiarios del régimen, como el hacendado potosino José Encarnación Ipiña, que escribió en 1909: "la verdad es que la opinión no está con el gobierno"; y, un año después, cuando comenzaba la Revolución, lamentó que "andamos a balazos porque el maldito viejo no quiso atender a la opinión y retirarse a tiempo" (Penyak, 2007: 302-304). El personalismo y el descuido de la opinión pública fueron las muestras políticas del capitalismo de compadres, que provocó la oposición sin permitir su expresión por vías institucionales (de ahí el fracaso de la Unión Liberal en la década de 1890 y del PLM en la de 1900). Pero problemas de esta índole han sido comunes en América Latina y solamente en contados casos la caída de un régimen personalista y autoritario provocó una revolución social: con Díaz, Batista, y quizás Somoza. Una revolución social necesita combustible adicional, más socioeconómico, más fundamental, que no puede ser contenido por una reforma política limitada (compárese México en 1910 con Argentina en 1916).

En una sociedad con un gran sector de subsistencia, es menos probable que el descontento profundo sea producto de una crisis comercial o una caída de la bolsa. Ocurrió una crisis en 1907 —como se verá— pero fue más un catalizador que una causa básica de la Revolución de 1910. Las revoluciones —por definición empresas riesgosas, especialmente para los pioneros— necesitan el resentimiento acumulado y un grado de indignación moral; como un preámbulo de su estallido, las alternativas menos riesgosas deben ser exploradas y rechazadas, y requieren la organización, la movilización y el sacrificio. Los zapatistas, el caso clásico, tenían sus agravios contra los hacendados morelenses desde la década de 1880, cuando comenzaron la paz porfiriana, los ferrocarriles y el *boom* azucarero. Al igual que los intelectuales positivistas del régimen, los hacendados eran aficionados al "Orden y Progreso"; pero para los pueblos su progreso quería decir desposesión, proletarización y aun su desaparición del mapa de Morelos. Se trató no solamente de un deterioro en el estándar de vida, sino de un cambio socioeconómico y cultural, conforme los campesinos independientes se volvieron peones y jornaleros, sus pueblos perdieron autonomía y la "economía moral" del campesino cedió a la lógica rival de la hacienda comercial. Era un conflicto de clase con rasgos étnicos, mismo que se veía en otras regiones, como el valle del Yaqui o el distrito de Papantla, donde también hubo una "guerra social" provocada por "la rápida transformación de la organización económica y social" (Kourí, 2004: 255, 257).

Desde luego, el zapatismo alcanzó un nivel de organización y poder que —después de 10 años de sangriento conflicto— le permitió pactar con el gobierno de Obregón y alcanzar tanto una fuerte presencia política en Morelos como una reforma agraria pionera. No era típico de una Revolución que ostentó una enorme gama de movimientos y motivos (de hecho, no había un

solo caso típico), pero fue el mayor y mejor caso de un movimiento popular y agrario. El villismo, también popular, era menos agrario y más heterogéneo (aunque sus amplios rangos incluyeron rebeldes de motivación agraria, como los de Cuencamé y Cuchillo Parado). Los revisionistas que, negando el contenido agrario de la Revolución, consideran el zapatismo como caso único, deben explicar por qué un fenómeno único brotó en el centro del país, en una región clave en la historia de México, donde se veían factores compartidos con muchas otras regiones: haciendas comerciales que crecían a costa de pueblos campesinos, acérrimos defensores de sus comunidades; y terratenientes arrogantes, convencidos de su superioridad socioeconómica y racial, que contaban usualmente con el apoyo de jueces y políticos complacientes. El zapatismo alcanzó cierta "masa crítica" debido a la intensidad del conflicto y la peculiaridad —histórica y geográfica— del estado. Pero los mismos factores provocaron conflictos agrarios en Puebla, el Estado de México y Tlaxcala; en regiones del suroeste como Guerrero (también un área de insurgencia campesina histórica); en Veracruz y San Luis Potosí; en la Comarca Lagunera y el valle del Yaqui; y entre comunidades de Durango y Chihuahua. Los movimientos resultantes fueron diversos, mestizos e indígenas, autónomos y componentes de coaliciones más amplias; sus blancos fueron no solamente opulentos hacendados (como en Morelos), sino también caciques y rancheros que habían acaparado las tierras y, conforme a la lógica caciquista, los puestos políticos. En contraste, había regiones más tranquilas, menos revolucionarias: el Bajío, una sociedad agraria de haciendas cerealeras y aparceros; y el sureste —donde la explotación rural era aún más extrema, racista y violenta— que gozaba de una paz romana, hasta que llegaron los invasores constitucionalistas en 1915.

Las causas socioeconómicas de la Revolución, entonces, fueron producto del patrón de desarrollo llevado a cabo por el régimen desde la década de 1880, cuando comenzaron la paz porfiriana y la brusca inserción del país en la división internacional del trabajo; sumado a que el régimen porfirista careció de instituciones políticas que pudieran encauzar una creciente oposición. El sistema caciquista no podía manejar esta rápida transformación desestabilizadora; por tanto, se acabó en una crisis, cuando el tapón de la olla a presión se rompió y los resentimientos que hervían adentro estallaron con fuerza explosiva.

1.3. *Olas de eventos*

No sabemos si, con mejor manejo político, el régimen hubiera podido evitar la crisis de 1909-1910 y así la Revolución. Es una pregunta "contrafactual" y política, por tanto al margen de este análisis. Pero también hubo factores

económicos que contribuyeron a esa crisis y, siguiendo una dinámica de corto plazo, forman parte de "*l'histoire evenementielle*" (la historia de eventos): la reforma monetaria, la "cuestión social", la recesión de 1907, y las malas cosechas de 1909-1910. Es una lista diversa, que incluye factores nuevos, provocados tanto por la inserción en la economía mundial (la reforma monetaria y la recesión), como por la creciente tensión urbana e industrial, pero además es un eco de las crisis de subsistencia del pasado. Analíticamente distintos, estos factores coincidieron en los últimos años del Porfiriato, cuando el régimen tuvo que enfrentar la cuestión de la sucesión y una nueva oposición política.

Hasta mediados de la década de 1890 la economía creció, la depreciación de la plata impulsó las exportaciones y los sueldos reales aumentaron o quedaron estables. A fines de la década, hubo un cambio: el estímulo de la construcción ferrocarrilera disminuyó, mientras que el proceso coyuntural de proletarización deprimió los sueldos. Como demuestra Carmagnani (1994), Limantour —ministro de Hacienda desde 1893— controló cada vez más la política arancelaria y monetaria, y el Congreso cedió esta facultad al Ejecutivo. Limantour niveló el presupuesto y fortaleció el crédito nacional, pero la depreciación —no constante— de la plata y del peso complicó tanto el servicio de la deuda como la atracción de inversión extranjera. Por tanto, como otros ministros financieros (seducidos, se ha dicho, por el encanto del oro, que representaba el progreso y la modernidad), entre 1905 y 1906 Limantour puso a México en el patrón oro. La decisión mostró cómo el Estado porfiriano, solvente e internacionalmente respetado, tuvo que adaptarse a las reglas del juego mundial, de manera ortodoxa, habiendo perdido la "autonomía relativa" del pasado. En otras palabras, ostentó la dependencia estructural del Estado sobre el capital, tanto extranjero como nacional. Debido a la cual, Díaz tuvo que plegarse a nuevas normas: Limantour prevaleció sobre el presidente en cuanto al nuevo Código Minero; y los esfuerzos presidenciales para mediar en conflictos agrarios —en Papantla, Tamazunchale y, quizás, Morelos— fracasaron.

La reforma monetaria tuvo éxito, en el sentido de afianzar el crédito y el flujo de capital extranjero, a costa de comprimir la oferta monetaria en detrimento de la clase media. Pero en seguida los efectos de la reforma se confundieron con dos choques, uno interno y el otro externo: el "año de las huelgas" (1906) y la recesión de 1907. El desarrollo económico había aumentado el tamaño de la clase obrera, tanto urbana como rural; desde la década de 1890, una nueva clase industrial había crecido y se dedicaba a la producción de acero, cemento, cerveza, vagones (ferrocarrileros), etcétera. La industria textil, con una fuerza de trabajo de 82 000 personas, se modernizó, especialmente en las grandes fábricas de Puebla y Orizaba. La gran minería, sobre todo extranjera, se esforzó en fomentar una fuerza laboral más fiable y regular, mientras que, en vísperas de la Revolución, las inversiones de las compañías

petroleras británicas y norteamericanas comenzaron a dar resultados en la costa del golfo. Es importante enfatizar que los "nuevos" obreros industriales (textiles, 82 000; mineros, 100 000; ferrocarrileros, 18 000) eran una minoría, comparados con los artesanos de los pueblos, o de las antiguas ciudades del Bajío (por ejemplo, los zapateros de León); y el sector obrero-urbano en su totalidad (quizás un millón) era muy inferior a la fuerza de trabajo rural (alrededor de 4 millones). Además, estas categorías eran fluidas: había —en Tlaxcala, por ejemplo— "obreros-campesinos" que alternaban entre el campo y la industria textil; mientras que los centros mineros y madereros de Chihuahua incluían una población flotante, también "obreros-campesinos" híbridos. Otra vez, tenemos una clase trabajadora en formación.

Sin embargo, la formación ya había avanzado lo suficiente para producir nuevas organizaciones obreras, especialmente en las empresas mayores y más dinámicas: los ferrocarriles, las fábricas textiles, y los campos mineros y petroleros. Así, México siguió un patrón evidente en el resto de América Latina donde —de acuerdo con Bergquist (1988)— los sindicatos suelen formarse en el sector más dinámico y exportador. En contraste, fue más difícil para los artesanos, esparcidos en pequeños talleres, establecer sindicatos (aunque florecieron sociedades mutualistas y los artesanos "cultos" participaron en los embrionarios partidos políticos de la década de 1900). La organización sindical era aún más difícil en ciudades católicas, como Guanajuato y Guadalajara, donde una poderosa Iglesia predicó la docilidad obrera y el paternalismo empresarial: "una sola cosa pido / a los ricos: amor / a los pobres: resignación / y la sociedad salvará'" (González Navarro, 1985: 177).

No obstante la antigua tradición de movilización obrera en México —que se remonta al decenio de 1860—, la política porfiriana inhibió la protesta hasta la década de 1900, cuando, en un contexto de creciente inestabilidad sociopolítica, la organización obrera cobró fuerza y puso en la agenda nacional la llamada "cuestión social". ¿Cómo debe reaccionar el Estado frente al crecimiento de esta nueva clase, ubicada en sectores estratégicos de la economía, incluso las grandes ciudades donde —muchos temían— el crimen, el desorden y la degeneración coexistían con la militancia proletaria? Un ala de la Iglesia se adhirió al "catolicismo social", inspirado por *Rerum novarum*, mientras que un puñado de anarquistas abogó por una revolución social (exacerbando así los temores de las élites). Entre éstas, algunos gobernadores —Reyes (Nuevo León), Dehesa (Veracruz) y Landa y Escandón (Distrito Federal)— intervinieron, de manera paternalista, en la política laboral y trataron de fomentar un mutualismo moderado en vez de un sindicalismo, o anarcosindicalismo, más militante. El propio presidente medió en la gran disputa textil de 1906. En contraste, hubo menos esfuerzo oficial para dialogar con los campesinos que, comparados con los obreros urbanos, eran culturalmente —y a veces étnicamente— distintos; además, los conflictos en

torno a la tierra y el agua —recursos finitos— tenían el carácter de un juego de suma cero, que tal vez involucró '"economías morales" rivales; mientras que los conflictos industriales podían ser mediados, especialmente cuando la producción y la productividad aumentaban.

Dos célebres conflictos laborales subrayaron la "cuestión social" del Porfiriato tardío: las huelgas de Cananea y Río Blanco en 1906 y 1907. Ambos derivaron de factores económicos: sueldos, horarios y condiciones de trabajo. Pero, como demuestra el grito de los mineros de Cananea —"Cinco pesos y ocho horas de trabajo: ¡Viva México!"—, también perfilaron sentimientos nacionalistas, dirigidos contra los dueños franceses y los gerentes españoles en Río Blanco, y contra los gerentes y trabajadores estadounidenses en Cananea, donde los obreros gringos cobraban mejores sueldos que los mexicanos; pero, como observó el gobernador de Sonora, las prostitutas estadounidenses cobraban más que las mexicanas. Sin embargo, el nacionalismo obrero se ha exagerado fácilmente; los ejemplos esporádicos de protestas contra gerentes extranjeros abusivos o, más raramente, contra obreros inmigrantes deben ser contrastados con los muchos casos de "colaboración", especialmente en esos sectores de la economía —la minería y el petróleo— donde la inversión (anglo-americana) pagaba mejores sueldos.

Tanto Cananea como Río Blanco demuestran la dura actitud de los empresarios, especialmente los textileros, que impusieron un paro para romper los sindicatos y bajar los sueldos; también indican que en momentos críticos el Estado porfiriano concordó con el régimen brasileño en que "el problema obrero es un asunto para la policía" (incluso los rurales y, en Cananea, los *rangers* de Arizona). El diálogo entre el Estado y el movimiento laboral era, entonces, incipiente y en parte retórico. La represión deslegitimó al régimen que —aun en el contexto latinoamericano— parecía brutal, gastado, y algo antipatriótico. Sin embargo, sería erróneo considerar Cananea y Río Blanco como ensayo general para la Revolución (al estilo de la Revolución rusa de 1905): usualmente las metas obreras fueron moderadas y "economicistas". Como forma de protesta, la sindicalización era muy diferente de la insurgencia armada y, después de 1910, ni Cananea ni Río Blanco se volvieron centros de insurrección proletaria, como las fábricas de "Petrograd rojo" o las minas bolivianas después de 1952.

Cuando estalló la huelga de Río Blanco, México estaba al borde de la recesión; era el último brote de protesta sindical antes de que las condiciones cambiaran y la militancia obrera se esfumara. La recesión de 1907 no careció de precedentes: hubo recesiones, en 1883-1884 y 1892-1894, que mostraron la nueva vulnerabilidad de México frente a choques externos, especialmente cuando venían de Estados Unidos, que suministraba la mitad de las importaciones mexicanas y recibía tres cuartas partes de sus exportaciones. La integración en el mercado mundial conllevó riesgos y el Estado porfiriano tardío,

no obstante el aparente éxito de su proyecto económico, era más vulnerable que sus antecesores, igual que la sociedad mexicana, especialmente el próspero norte. Sin embargo, es difícil establecer una causalidad directa entre la recesión y la Revolución. Tuvo un impacto deslegitimizador, pero en 1910 el impacto se había acabado; y, vale subrayar, los actores revolucionarios —ya sea personas o comunidades— frecuentemente tenían historias de oposición anteriores a 1907 y no eran movilizados por la experiencia de la recesión. De hecho, sería un error "economicista" asumir que —en muchos casos— las fluctuaciones del ciclo comercial causaron el compromiso revolucionario, cuando en realidad predominaban motivos político-ideológicos (por ejemplo, el liberalismo maderista) o lealtades clasista-étnicas (por ejemplo, el zapatismo), que tenían raíces más hondas, menos contingentes. Un estado fuertemente golpeado por la recesión fue Yucatán, pero éste —no obstante su vigorosa oposición política— no fue un estado revolucionario.

Si la recesión mostró la nueva vulnerabilidad externa de México, las malas cosechas fueron un eco de tiempos antiguos, cuando las clásicas crisis de subsistencia, provocadas por sequías o heladas, conllevaron la carestía y las epidemias. En el curso del siglo XIX tales crisis habían disminuido y el Estado porfiriano, dotado de mayor control y mejores comunicaciones, podía contrarrestar la carestía, permitiendo o subvencionando la importación de granos norteamericanos (y, como Amartya Sen ha mostrado, las hambrunas suelen ser producto del mal gobierno, no solamente de malas cosechas). Pero las carestías de la década de 1900 nos hacen recordar que México todavía tenía un enorme sector de subsistencia (solamente 17% del maíz producido en el país iba por ferrocarril), y esto hacía subir los precios de los productos básicos y reducía el poder de compra de las masas, en detrimento del mercado interno. La industria textil, que había crecido desde la década de 1890 y suministraba 90% de la demanda nacional, se enfrentó a una crisis de sobreproducción. Pero las principales víctimas de las crisis del decenio de 1900 fueron, casi seguro, los trabajadores migrantes que habían salido de los pueblos (y a veces las haciendas) y que tuvieron que aguantar el desempleo en 1907 y 1908 y el alza de precios en 1908 y 1909. Regiones norteñas como Chihuahua y La Comarca Lagunera fueron duramente golpeadas y, un año después, serían la punta de lanza de la revolución maderista, la cual se estudia en el siguiente apartado.

2. La Revolución, 1910-1920

La Revolución ocurrió, como dice Womack, porque las élites porfirianas no podían organizar la sucesión presidencial (y, vale agregar, porque don Porfirio se negó a ceder el poder o a magnates, como Reyes y Limantour, o a fla-

mantes organizaciones políticas, como la Unión Liberal y los nuevos partidos de la década de 1900). Éstas son consideraciones políticas, comunes en la historia política (las élites se pelean, los dictadores son celosos del poder); raras veces provocan grandes revoluciones. Una revolución —grande, social— necesita una cantidad de combustible popular y, mientras había bastante combustible popular-político (por ejemplo, las quejas serranas contra los abusos de un Estado creciente y opresor), había al mismo tiempo combustible popular-económico, en forma de protesta agraria, producida por la concentración de la propiedad a favor de los hacendados, rancheros y caciques y en detrimento de los campesinos, especialmente de los habitantes de los pueblos independientes. El caso más obvio, el zapatismo, era netamente agrario, ostentó causas y metas agrarias, y encarnó un fuerte sentimiento de solidaridad campesina. Como se mencionó, es difícil concebir al zapatismo como un caso insólito, con rasgos desconocidos en otras partes: movimientos menores, pero comparables, se ven en estados del centro (Puebla, México y Tlaxcala), al igual que en regiones del oeste (Guerrero y Michoacán) y del norte (San Luis, Durango, Chihuahua y Sonora). Desde luego, el compromiso agrario tenía que ser también político (en el caso zapatista y otros): sin participar en la política local, los campesinos no podían proseguir su programa agrario. Sus blancos variaban —hacendados, caciques y rancheros— y, con el tiempo, los campesinos pioneros de la Revolución (principalmente los habitantes de los pueblos independientes) fueron seguidos por otros: aparceros, arrendatarios y —quizás el grupo más explotado, pero a la vez más controlado— los peones acasillados.

El significado económico de la Revolución tuvo dos aspectos diferentes. En el corto plazo, tuvo un impacto que no fue planeado, pero que ocurrió como producto ineludible de la prolongada guerra civil. La población disminuyó, los recursos se consumieron, el crédito y las divisas nacionales se derrumbaron, la carestía y las enfermedades se difundieron. El impacto fue severo, pero breve; como otras economías de guerra, la mexicana se recuperó rápidamente después del conflicto. Por tanto, esta historia —donde la economía sufre las consecuencias pasajeras de factores no económicos— es menos importante que la historia de los cambios económicos más duraderos, a veces producto de metas y esfuerzos colectivos. Mariano Azuela vio la Revolución como un huracán —una fuerza de la naturaleza violenta y caprichosa— y esta imagen, que se ve también en la historia oral, corresponde al primer aspecto, que es muy importante en cuanto a las experiencias subjetivas, pero menos en cuanto a la trayectoria económica objetiva. Porque la Revolución también reflejó y llevó a cabo reformas socioeconómicas duraderas, obra no solamente de los grandes caudillos de la "historia de bronce", sino de actores más anónimos: obreros y campesinos, empresarios y tecnócratas. En este segundo aspecto, la Revolución parece menos huracán que cieno.

Como una revolución social genuina, ésta involucró múltiples grupos y motivos, algunos de carácter socioeconómico. En términos muy generales, hubo dos episodios de guerra civil, en 1910-1911 y 1913-1914, cuando dos amplias coaliciones —la revolucionaria y la del antiguo régimen— se enfrentaron y dicha confrontación siguió, en parte, una lógica socioeconómica. Por un lado, hubo una lucha primaria por la tierra (donde el zapatismo es el mejor pero no el único caso); por otro, hubo un conflicto urbano-industrial secundario, lo que Bortz (2002) llama "la revolución dentro de la revolución". En el fondo se planteó la pregunta de si el antiguo régimen y su proyecto continuarían o no: la revolución maderista de 1910 lo puso en tela de juicio, pero la constitucionalista de 1913-1914 decidió que no. Por tanto, los pilares del Porfiriato —el ejército, los rurales, los científicos, los terratenientes, los inversionistas extranjeros— o se derrumbaron o se debilitaron, y fueron remplazados por nuevos grupos, muy heterogéneos, pero con un perfil social más plebeyo y un poder movilizador mucho mayor que sus predecesores porfirianos. La "movilización" quería decir no solamente la movilización militar, sino también la movilización sociopolítica en torno a la reforma agraria y laboral, al anticlericalismo, y al "*Blitzkrieg*" de moralización que promovió el procónsul sonorense Salvador Alvarado en Yucatán (Joseph, 1982: 106). Al mismo tiempo, la Revolución provocó una movilidad tanto social como espacial, conforme los ejércitos (incluso las soldaderas) recorrieron el país, los refugiados —como los morelenses— buscaron asilo en las ciudades, y miles de migrantes se dirigieron a la paz y prosperidad de Estados Unidos. Así, la Revolución comenzó la gran migración mexicana hacia el norte.

Primero los efectos de corto plazo. La población disminuyó, McCaa (2003) demuestra que México perdió 2 millones de habitantes: 65% debido a la mortalidad (causada por la violencia, la hambruna y las epidemias), 25% a los "nacimientos perdidos" y 10% a la emigración. El impacto fue distinto por regiones: Morelos perdió 40% de su población; y los migrantes que regresaron encontraron un estado despoblado y desolado. En contraste, la población de la ciudad de México aumentó de 471 000 habitantes a 615 000 entre 1910 y 1921; en la capital, como en otras ciudades como Veracruz, la congestión urbana hizo subir los alquileres y provocó los movimientos inquilinarios de los años veinte.

El impacto económico de la lucha militar se retrasó un par de años. La rebelión de 1910-1911 tuvo poco efecto y no fue hasta 1913 que la economía sufrió serias consecuencias negativas; el lapso más crítico de la guerra civil ocurrió entre 1914 y 1915, después del cual la intensidad de la lucha bajó, pero el costo económico siguió aumentando. El año 1917 se conoció como "el año del hambre", y entre 1918 y 1919 —en México como en Europa— la gripe española atacó a una población debilitada por la guerra y la carestía. En estas circunstancias el crimen floreció, ayudado por la ubicuidad de las armas.

Parece que el PIB tocó fondo entre 1916 y 1917, dos años después del triunfo militar del los constitucionalistas; y los estragos socioeconómicos —las epidemias, las carestías, el crimen, la migración— afectaron tanto a la economía monetarizada como a la de subsistencia. Era una crisis sistémica, que afectó a millones y dejó arraigadas memorias.

En cuanto a la economía monetaria —impuestos, comercio, bancos y moneda— la historia es mixta y, en cierto sentido, menos devastadora; por tanto, algunos historiadores han sugerido, incorrectamente a mi modo de ver, que el efecto económico de la Revolución fue bastante ligero. Es verdad que las cifras del comercio exterior y del PIB fueron poco afectadas por la rebelión maderista inicial; los primeros síntomas se vieron con los problemas presupuestales, debido a la caída de los ingresos y el alza de los gastos militares. Incipientes con Madero, estos problemas se volvieron serios con Huerta (1913-1914); al mismo tiempo, el costo del crédito aumentó y el gobierno dejó de pagar la deuda externa. Después de sólo ocho años, México abandonó el patrón oro y tanto el gobierno de Huerta como sus contrincantes revolucionarios se dedicaron a imprimir pesos de papel, con lo cual produjeron una espiral inflacionaria que culminó con los llamados infalsificables de 1916. Conforme el peso de papel perdió valor, el país dependió cada vez más de transacciones por medio del trueque o de moneda fuerte, principalmente el dólar. Los revolucionarios expropiaron las reservas de los bancos, y los adinerados que pudieron, exportaron su capital. Fue hasta los años veinte que el sistema bancario se restableció. Mientras tanto, la hiperinflación tuvo consecuencias importantes pero aleatorias: premió a los que tenían acceso a la divisa extranjera y arruinó a muchos. Familias acomodadas porfirianas sufrieron una movilidad social negativa espantosa (que Azuela captó bien en *Las tribulaciones de una familia decente*), y los políticos arribistas pudieron aprovecharse de la situación para adquirir propiedades (y, a veces, esposas). La hiperinflación contribuyó a la movilidad social revolucionaria y, quizás, dejó un legado de conservadurismo monetario que afectó tanto a los políticos financieros como a la población en general.

Si la economía interna se contrajo, el comercio exterior se mantuvo mejor. Por un lado, la red ferrocarrilera fue afectada por la lucha armada y el control por parte de las facciones militares; los lazos comerciales se rompieron (por ejemplo, el algodón de La Laguna no podía llegar a las fábricas de Veracruz y Puebla); con el colapso de los bancos, el crédito se esfumó; y, salvo en el sureste, las haciendas sufrieron robos, préstamos forzosos, tomas de tierras y expropiaciones. Entre 1917 y 1918 la producción de maíz bajó 40% en comparación con el periodo de 1906-1911 y la de frijol 60% en el mismo lapso. Sin embargo, las actividades productivas ligadas a las exportaciones fueron menos afectadas: regiones como Yucatán estaban al margen de la lucha y podían aprovecharse de la demanda bélica mundial; la industria

petrolera, en pleno auge, sufría por la guerrilla y por la guerra convencional (como la gran batalla de El Ébano en 1915), pero las compañías se aislaron eficazmente de la contienda, pagando impuestos y mordidas a toda facción y, en el caso de Manuel Peláez, apoyando a un caudillo local en contra del gobierno de Carranza. Tanto el henequén como el petróleo se producían cerca de la costa, lo cual facilitó las exportaciones, y estos dos productos —que aportaban 20 y 37% de las exportaciones totales en 1918 y 1919— mantuvieron la actividad exportadora y suministraron gran parte de los ingresos del gobierno, que estaba al borde de la bancarrota. Las exportaciones mineras experimentaron mayores altibajos: entre 1910 y 1915 la producción de plata (por volumen) cayó 70%. Pero hubo una recuperación rápida, gracias a la primera Guerra Mundial: el cobre recobró su nivel de producción de 1910 en 1917, la plata en 1922 y el plomo en 1923.

En los sectores minero y petrolero se vieron tres fenómenos importantes. Primero, como las grandes compañías podían protegerse y aprovecharse del colapso de las más pequeñas, la Revolución conllevó una concentración de la producción, de manera que durante los años veinte el dominio de las grandes empresas norteamericanas —especialmente ASARCO— era aún mayor que a fines del Porfiriato. Segundo, en el contexto de inflación y carestía, el empleo en el sector minero —donde los sueldos eran mayores y más seguros— fomentó una dependencia obrera que contrarrestó las tendencias nacionalistas y sindicalistas. Y, tercero, el mismo contexto obligó al gobierno —ya fuera maderista, huertista o carrancista— a aumentar los impuestos (la necesidad fiscal no siguió una lógica ideológica); y, por último, el artículo 27 de la Constitución de 1917 cambió el estatus jurídico de las industrias mineras y petroleras, reservando el dominio del subsuelo a la nación. Aparte del deseo del Estado de controlar y obtener impuestos de estas industrias, la compañías petroleras se veían como "Estados dentro del Estado", que desdeñaban la soberanía mexicana y apoyaban a rebeldes como Peláez. Esta confrontación entre las compañías y el Estado continuaría durante los años veinte y hasta la expropiación de 1938.

Cuando se forjaba la Constitución entre 1916 y 1917, la economía estaba en su nadir: los bancos habían dejado de funcionar, el peso se había derrumbado y la red ferrocarrilera —muy deteriorada— estaba en manos militares. Las rebeliones —zapatista, villista y felicista— continuaron y la protesta obrera, una protesta defensiva contra la inflación, se enfrentó a un Estado débil pero represivo. La realidad de aquél entonces contrastó con las aspiraciones de largo plazo que se plasmaron en la Constitución, un documento que ofreció más promesas para el futuro, que políticas concretas para el momento. Elementos de la Constitución —como el principio maderista de sufragio efectivo— fueron postergados hasta fines del siglo, pero las reformas socioeconómicas —los artículos 27 y 123, principalmente— se cumplieron, en forma incremental, durante los años veinte y treinta conforme a una compleja dia-

léctica entre la presión popular, la resistencia de los intereses afectados y la actuación —tanto progresista como pragmática— del flamante gobierno revolucionario.

3. La década de 1920: reconstrucción y reforma

Después de la derrota de Villa en 1915, el gobierno constitucionalista sobrevivió, en condiciones difíciles, hasta 1920, cuando la última rebelión exitosa del largo ciclo revolucionario llevó a la dinastía sonorense al poder nacional. Hubo más rebeliones militares en 1923-1924, 1927 y 1929, pero todas fracasaron, al tiempo que el gobierno federal se afianzó. Entre 1926 y 1929 la Cristiada —una guerra muy distinta— asoló el centro-oeste del país, una región donde la etiqueta "la revolución" quería decir "contrarrevolución católica y popular", en lugar de referirse a la Revolución de 1910. Pero ni los cristeros ni los generales disidentes podían derrocar al gobierno, y con la formación del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, quedaba claro que el régimen revolucionario había llegado para quedarse.

El afianzamiento político dependía de la recuperación económica, de la solvencia gubernamental y del apoyo popular, que el régimen podía cultivar por medio de la reforma social (agraria y laboral). Por tanto, el gobierno tuvo que dar confianza al sector privado (incluso a los inversionistas extranjeros), mientras que extraía los recursos necesarios para pagar al ejército y a la burocracia, y promover la cuestionada legitimidad del régimen. Estas metas eran contradictorias, como en toda sociedad donde el Estado debe fomentar la acumulación capitalista (es decir, inversión y crecimiento), conseguir sus propios ingresos, y convencer a sus ciudadanos de que gobierna legítimamente, es decir, a favor de todos. Pero este dilema era más agudo en el contexto de una revolución social que dejó como legado un Estado fiscalmente débil, que carecía de reconocimiento y crédito internacional, que se veía a veces como bolchevique, y que dependió, por ejemplo durante la rebelión militar de 1923-1924, del apoyo de las nuevas organizaciones de obreros y campesinos. El hecho de que, a fin de cuentas, el régimen revolucionario haya sobrevivido (se puede comparar con el desmoronamiento de la revolución boliviana después de 1952) se debió en parte a la pericia del liderazgo revolucionario, especialmente del gran triunvirato Obregón, Calles y Cárdenas.

A continuación se analiza la historia económica de la década de 1920 a partir de tres rúbricas: las tendencias macroeconómicas, las demandas populares (de índole socioeconómica) y la política gubernamental. Cuando la rebelión de Agua Prieta triunfó en 1920, la economía ya estaba en vías de recuperación. El auge petrolero se acercaba a su apogeo y suministraba una

quinta parte de los ingresos federales. Las exportaciones continuaban boyantes, gracias al auge internacional de la posguerra. Vale subrayar que la estructura de las exportaciones no había cambiado por la Revolución: México todavía exportaba materias primas (petróleo, minerales, henequén y otros productos agropecuarios). El rápido y providencial crecimiento de las exportaciones petroleras —prueba que, no obstante el célebre dicho de Porfirio Díaz, México podía estar al mismo tiempo cerca de Dios y de Estados Unidos— compensó la caída de otras exportaciones, por ejemplo, las de ganado, debido a la destrucción de los rebaños norteños durante la Revolución, que los redujo en 70% (en Oaxaca también se observó que "hay pocos caballos; ellos desaparecieron en la Revolución" (Parsons, 1936: 50). No obstante su supuesto "bolchevismo", el régimen reconoció la gran importancia de las exportaciones, especialmente las dirigidas a Estados Unidos, que habían crecido, en términos relativos, durante la Revolución. Sin embargo, si la estructura porfiriana del comercio exterior continuó vigente, el nuevo régimen no podía restaurar su crédito internacional, no obstante repetidos esfuerzos (los acuerdos De La Huerta-Lamont de 1922, Pani-Lamont de 1927 y el Montes de Oca-Lamont de 1930). Tanto las rebeliones internas como los choques externos estorbaron la restauración del crédito; además, el gobierno sonorense tuvo que tomar en cuenta a una opinión pública más movilizada y nacionalista que la que había en tiempos de don Porfirio. La inversión extranjera directa no desapareció (ASARCO, Ford y Colgate Palmolive hicieron nuevas inversiones), pero vino a México en menores cantidades que antes, mientras que las empresas petroleras encauzaron sus recursos hacia Venezuela.

En 1920 el mercado interno también se había recuperado. La producción de cerveza alcanzó su nivel de 1910 en 1917, y la textil en 1921. La industria de transformación continuaba creciendo gracias a su base establecida en la década de 1890, pero los años veinte vieron nueva inversión, por ejemplo en la flamante industria automovilística. En la agricultura había sectores comerciales boyantes: la producción de garbanzo en el noroeste (feudo económico del presidente Obregón), el azúcar en el noreste (donde Calles tenía su ingenio) y el café en Chiapas, donde una clase terrateniente conservadora tenazmente retenía su poder político-económico. Pero la ganadería norteña estaba en quiebra; las plantaciones azucareras de Morelos nunca recuperaron su grandeza porfiriana; y la industria henequenera de Yucatán sufría la caída de la demanda norteamericana después de 1921 y la fuerte competencia de las fibras asiáticas. Las tendencias globales se combinaron con las presiones internas y la agricultura resultó particularmente susceptible a los cambios —a veces contradictorios— provocados por la Revolución: la declinación de la antigua clase terrateniente, los comienzos de la reforma agraria y el surgimiento de generales revolucionarios que predicaron el agrarismo mientras que se volvían hacendados.

Si las relaciones externas de México no habían sido "revolucionadas" por la Revolución, tampoco lo fueron las finanzas gubernamentales. Aunque el Estado obtenía más recursos por medio de los impuestos sobre la producción, todavía dependía bastante del comercio exterior: cuando el *boom* de la posguerra se acabó en 1921, las exportaciones y los ingresos cayeron y el país registró un déficit comercial récord. A mediados de la década la economía crecía, y en 1926 hubo un superávit comercial sustancial; con el aumento de ingresos, el presidente Calles (1924-1928) pudo llevar a cabo políticas más ambiciosas, como la reforma bancaria y las inversiones públicas (riego y caminos). Si el Porfiriato había vivido una "revolución ferrocarrilera", los años veinte vieron los comienzos de la "revolución automovilística": conforme el Estado modernizaba los malos caminos del país y el sector privado suministraba los nuevos vehículos —autobuses, camiones y coches, especialmente el ubicuo "fordcito"—, se avanzaba en la integración política y económica del país.

Si, en términos de la estructura industrial y comercial, la Revolución no introdujo transformaciones profundas, el cambio sociopolítico —que también tuvo consecuencias económicas— era más marcado y justificaba el uso de la contenciosa etiqueta "revolución social". Éste fue resultado de la movilización popular, que se puede analizar según las categorías convencionales de tierra y trabajo. He enfatizado —al estilo "ortodoxo"— el papel revolucionario de los campesinos que rechazaron la concentración de propiedad llevada a cabo durante el Porfiriato, amén de otras muestras del creciente poder de la clase terrateniente en cuanto al arrendamiento, a la aparcería y al peonaje. Su movilización puso la reforma agraria en la agenda, de manera que incluso los caudillos más conservadores, como Carranza, tenían que apoyarla como también la apoyaban los caudillos-propietarios de los años veinte, como Obregón y Calles. El reparto no solamente amortiguó la protesta campesina, forjó clientelas políticas y aumentó el mercado interno; también ofreció una manera de premiar y disciplinar a los caudillos del régimen, que solían ser menos facciosos cuando poseían propiedades, pero bajo la amenaza de expropiación. La manipulación selectiva de los derechos de propiedad ayudó al nuevo régimen, como había ayudado a Díaz, y los sonorenses, así, construyeron una nueva forma del "capitalismo de compadres", aunque en un contexto sociopolítico muy diferente.

El reparto agrario de la década de 1920 no fue rápido, si se compara con la década siguiente o con la reforma agraria cubana de los años sesenta. Para implementar el principio plasmado en el artículo 27 —que declara la función social de la propiedad— se necesitaron la legislación, la voluntad política y la presión popular. El proceso que resultó fue prolongado y complejísimo: variaba conforme la administración, el estado y la localidad. Carranza devolvió sus propiedades a los exiliados que regresaron a México y fraguó un

reparto negativo; Obregón, aliado con los zapatistas en 1919-1920, promovió la distribución de un millón de hectáreas para ganar apoyo contra los rebeldes delahuertistas en 1923-1924. Calles, más radical y más seguro, aceleró el proceso, distribuyendo tres millones de hectáreas en cuatro años. Algunos gobernadores —caciques estatales, si se quiere— también distribuyeron tierras, creando fuertes clientelas campesinas: Tejeda en Veracruz, Cedillo en San Luis y Portes Gil en Tamaulipas. Pero en estados como Chiapas, todavía controlado por una conservadora élite terrateniente, el reparto se estancó; mientras que en Yucatán el agrarismo del gobernador socialista Felipe Carrillo Puerto provocó una reacción negativa y su derrocamiento y muerte. Además, con el tiempo, el propio Calles se volvió más conservador: para él, como para muchos norteños, el ejido —la comunidad agraria corporativa— era un paso hacia la pequeña propiedad próspera, pero el ejemplo europeo —Calles viajaba bastante y estudiaba la economía política— le sugirió que la pequeña propiedad, aunada al cooperativismo, era la solución, por lo que concluyó que el ejido era un fracaso, que fomentaba la holganza y deprimía la producción. Para proseguir la guerra cristera, Calles armó a los agraristas y para terminarla el presidente interino Portes Gil ordenó un gran reparto en 1929, pero después el gobierno federal detuvo la distribución de tierras y —no obstante la oposición de gobernadores agraristas como Tejeda— entre 1929 y 1930 el presidente Ortiz Rubio promulgó leyes que pararon el reparto. Para entonces, 6.5 millones de hectáreas habían sido repartidas a 672 000 personas en 3 544 ejidos, y el sector ejidal abarcaba 15% de la tierra cultivada. La última cifra varía mucho por estados: Morelos se destaca con 69%, San Luis tenía 31%, Veracruz 23%, Puebla y Yucatán 22% y Tlaxcala 20%, mientras que otros estados tuvieron un menor reparto: Chiapas 11%, Guanajuato y Oaxaca 6% y Tabasco 5%. Este patrón sugiere dos tendencias (que en la práctica se entrelazan): una reforma agraria "primaria", "desde abajo", en estados que habían producido fuertes movimientos campesinos durante la Revolución armada, principalmente en la región central (Morelos es el ejemplo clave); y una "secundaria", "desde arriba", que se correlaciona con gubernaturas o cacicazgos agraristas (por ejemplo, Yucatán).

En 1930 gran parte del país —notablemente el sur— quedaba al margen del reparto agrario, que sería reasumido más rápida y radicalmente por el presidente Cárdenas. Por tanto, la agricultura estaba en el limbo: una minoría significativa de campesinos había recibido sus ejidos y una mayoría continuaba luchando; la hacienda seguía siendo un rasgo central del campo, pero los hacendados se sentían amenazados, no tanto por sus propios peones (que todavía no podían solicitar tierras y a veces estaban atados a la hacienda por lazos de paternalismo o interés), sino por las comunidades vecinas que, si luchaban, cabildeaban y conseguían patrones políticos, podían adquirir tierras a costa de la hacienda. La reforma, entonces, mordisqueaba a las hacien-

das —25% de las propiedades menores de 1 000 ha había sido afectado en parte— pero todavía no se las comía (como ocurriría en los años treinta). Por tanto, muchos terratenientes carecían de confianza y dejaron de invertir, mientras que los ejidatarios carecían de la capacidad —sus críticos dijeron que también de la voluntad— para volverse los prósperos y productivos pequeños propietarios anhelados por Calles. Una consecuencia fue la caída en la producción de alimentos básicos: si comparamos el periodo 1901-1907 con el de 1927-1933, las cifras —no del todo fiables— sugieren que la cosecha de maíz había caído 29%, la de frijol 22%, mientras que la producción de café había crecido 22%, la de garbanzo 47% y la de azúcar 57 por ciento.

Los críticos de la reforma agraria señalaron estas tendencias, enfatizando la corrupción y el clientelismo del proceso. En regiones de tensión agraria —como Naranja (Michoacán)— los curas predicaron contra el ejido, y hubo hacendados —como la notoria señora Rosalie Evans de Puebla— que declararon que el reparto nada más era robo, y la defensa de su propiedad una cruzada contra el bolchevismo. Sin duda, el proceso —producto de una revolución sangrienta— tenía mucho de corrupción, de clientelismo y de violencia. Pero también tenía algo de idealismo y de solidaridad (evidentes en los corridos, las memorias y las imágenes de la lucha agraria). Y conllevó beneficios no solamente materiales: fomentó la organización y la participación política campesina, impulsó la educación rural y, como observó el agrónomo Eyler Simpson, confirió al ejidatario "un sentido de orgullo, un espíritu independiente, que contrasta con el servilismo del peón" (1937: 108). Este cambio sociosicológico afectó las relaciones de clase, rompiendo las normas porfirianas, e hizo posible el gran reparto cardenista de los años treinta.

Los trabajadores urbanos jugaron un papel secundario en la Revolución armada, pero se aprovecharon de la apertura sociopolítica para organizarse y reclamar sus derechos en cuanto a horas y pago (es decir, demandas "economicistas"); al mismo tiempo, mostraron una precoz capacidad para aliarse con políticos de distintas facciones e ideologías (liberales, revolucionarios, anarquistas y católicos). Aunque la alianza de la Casa del Obrero Mundial con Carranza duró poco, en 1918 la flamante Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) fraguó un pacto con Obregón que inauguró su estrecha —y mutuamente provechosa— relación con la dinastía sonorense durante de los años veinte. Los vestigios de su antiguo anarcosindicalismo se esfumaron y la CROM se volvió una fuerte máquina sindical, cuyo brazo político, el Partido Laborista, fue el partido más coherente de la década, con una poderosa presencia en el Congreso e incluso en el gabinete. Con el apoyo oficial, la CROM reunió —según sus propias cifras, sin duda infladas— 2 millones de socios en 1928, y tuvo bases fuertes en industrias como la textil, especialmente en el centro del país. Rechazada por la burguesía neoleonesa, por el ejército y por gobernadores anticromistas como Zuno y Portes Gil, la

confederación luchó contra sindicatos rivales —la Confederación General de Trabajadores (CGT) y los católicos— y utilizó el pan y el palo para mantener su supremacía. Como aliada del Estado, tuvo que contener la militancia obrera, pero al mismo tiempo debió premiar a sus socios (por temor de perderlos) y, quizás, esta *Realpolitik* sindical fue reforzada por sentimientos de solidaridad por parte de cromistas que tomaban en serio el lema oficial: "Salud y Revolución Social".

Hay dos tipos de evidencia que sugieren que la clase trabajadora consiguió beneficios reales. Primero, los patrones se quejaron constantemente de las demandas obreras (y no sólo las de la CROM): mejores sueldos, menos horas, compensación por accidentes y, quizás lo más amenazante, la injerencia sindical en la contratación y el despido, que violaba las prerrogativas empresariales. Segundo, los datos cuantitativos sugieren un alza en los sueldos —especialmente los sueldos por hora— en ciertas industrias. En las fábricas textiles, muy sindicalizadas, los sueldos reales habían caído 14% a fines del Porfiriato (1907-1911), se recuperaron a principios de la Revolución (1911-1913), cayeron otra vez durante la crisis económica de 1913-1916, para después recuperarse de nuevo. Entre 1920 y 1929, de acuerdo con Gómez-Galvarriato (1999), los obreros de Santa Rosa (Veracruz) gozaron un aumento de 131% en sus ingresos reales. El hecho de que los precios de alimentos permanecieran estables durante la década contribuyó en este mejoramiento, y ayuda a explicar, quizás, una leve mejora en las condiciones de los nuevos reclutas del ejército y de la policía en el periodo posrevolucionario. Aunque la contribución de los sindicatos a esta tendencia es difícil de medir, parece que los ingresos —y otros beneficios— aumentaron en las industrias más sindicalizadas, como la textil, la ferrocarrilera, la eléctrica y la tipográfica. Usualmente la sindicalización avanzó más en las empresas mayores, en especial en el centro; en Nuevo León el paternalismo patronal todavía imperó, mientras que en Guadalajara y otras ciudades del oeste los talleres artesanos y la Iglesia católica pusieron un dique a la movilización sindicalista. Por tanto, si la imagen de un México "bolchevique" era una burda exageración, sí hubo un cambio en el balance de las fuerzas clasistas, que el gobierno toleró, de manera pragmática. El cambio se ve más claramente si comparamos el México sonorense con el México porfiriano (cuyo derrumbe lamentaron muchos hacendados y empresarios), o si se compara México con el Brasil de los años veinte. Y vale recordar que no hubo ninguna repetición de las matanzas de Cananea y Río Blanco.

Tanto los campesinos como los obreros conquistaron beneficios como aliados del Estado revolucionario: por esa razón, tuvieron que abandonar sus sueños anarquistas o autonomistas y, al mismo tiempo, rechazar la llamada de la nueva izquierda comunista (cuyo apoyo quedó muy limitado). Una lógica algo parecida influenció a los empresarios: aunque no les gustó el nuevo

régimen, con su agrarismo, obrerismo y anticlericalismo, se dieron cuenta que había llegado para quedarse. Las rebeliones de los años veinte fracasaron y en 1929 el régimen estableció el flamante partido oficial. Además, el régimen se mostró flexible y acomodaticio: no era de ninguna manera totalitario, ya que al lado de los demagogos como Tejeda y Múgica, había líderes más conservadores y simpáticos como Aarón Sáenz y Alberto J. Pani. Sobre todo, los negocios no andaban tan mal, especialmente para los industriales y los hacendados comerciales que, en el norte y el sur, estaban menos asediados por el agrarismo. El régimen, entonces, navegaba prudentemente entre el populismo y la ortodoxia, entre la redistribución y la acumulación.

En cuanto a la inversión extranjera, se optó por una vía media, que en cierto sentido fue una continuación de la política del Porfiriato tardío: el Estado dio la bienvenida a las nuevas inversiones —de ASARCO y de Ford—, pero se opuso a las compañías petroleras, cuya actuación durante la Revolución armada provocó una reacción nacionalista, evidente en el artículo 27. A lo largo de los años veinte el gobierno y algunas compañías petroleras se peleaban por el estatus jurídico de la industria (pelea que no se dio en la industria minera), mientras que otras compañías —afectadas también por los militantes de los sindicatos petroleros y el desgaste de sus pozos— trasladaron su inversión a Venezuela. Ni el Estado ni las compañías estaban dispuestos a ceder en sus principios, pero tampoco querían que los pozos dejaran de producir. No obstante la controversia, la producción petrolera continuaba, a un ritmo menor, hasta que Cárdenas cortó el nudo gordiano en 1938.

Si las compañías petroleras resistieron a las pretensiones nacionalistas del nuevo régimen, otros intereses norteamericanos adoptaron una política más moderada: los banqueros favorecieron un arreglo que solucionaría las cuestiones de la deuda y de las indemnizaciones, al igual que los inversionistas industriales y los intereses fronterizos, que anhelaban un México estable y próspero. El banquero Dwight Morrow, nombrado embajador estadounidense en México en 1927, se esforzó por mejorar las relaciones y suavizar los ásperos aspectos del régimen (su nacionalismo económico y su anticlericalismo) y Calles —que se volvía más conservador con el tiempo— encontró en aquél un interlocutor constructivo. No obstante su reputación radical, Calles era un estadista serio, dedicado a "forjar patria", en palabras de Gamio, y al mismo tiempo "forjar-Estado". Estableció nuevas instituciones: el Banco de México, el Banco de Crédito Ejidal y la Comisión Nacional de Riego y la de Caminos. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje —aunque todavía afectaron solamente a una minoría de obreros— dieron al Estado una voz determinante en las relaciones laborales, y en el caso de la industria textil, el Estado patrocinó un contrato-ley diseñado para fomentar la productividad y la paz industrial. En cuanto a las políticas fiscales y arancelarias, el gobierno introdujo reformas, pero de manera incremental y moderada: los impuestos direc-

tos subieron y las tarifas, que habían caído entre 1918 y 1924, aumentaron ligeramente (Kuntz Ficker, 2007: 244, 261).

Esta moderación en la política macroeconómica, que contrasta con el mayor radicalismo en la política laboral, agraria y anticlerical, refleja dos cosas. Por un lado, la filosofía sonorense era partidaria de un capitalismo progresivo, modelado en parte con el ejemplo norteamericano (que los sonorenses conocían de primera mano), y en parte, con ejemplos europeos (que Calles había estudiado). Los emergentes tecnócratas del régimen —Gómez Morín y Gonzalo Robles— estaban de acuerdo. Fuera de la Unión Soviética, un Estado paria, representado en México por el subversivo PCM, no había economías estatales planificadas, de forma que las alternativas eran el capitalismo de mercado o el capitalismo dirigido. La primera Guerra Mundial estimuló las economías estatales en Europa, ya que era una opción atractiva para un Estado que favorecía la reforma social, el nacionalismo y un programa ambicioso de "forjar-Estado". En segundo lugar, el poder del Estado mexicano estaba muy limitado. Había sobrevivido los desafíos de los cristeros, de las empresas petroleras y de sus propios disidentes militares, y había construido una nueva máquina política, con apoyo masivo, que en 1929 bautizó con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR); pero su papel económico continuaba limitado, especialmente por sus escasos ingresos. En contraste con el Estado porfiriano, no podía conseguir préstamos en el extranjero, y sus ingresos tributarios llegaron a su cumbre en 1926, para después estancarse, debido en parte a la guerra cristera. Entre 1925 y 1930 el gasto federal representó apenas 6% del PIB, quizás 50% mayor que en el Porfiriato. No era, entonces, un Leviatán revolucionario, ni tampoco se puede hablar de un populismo económico expansivo y pródigo.

Conclusiones

Es importante hacer notar que las largas olas de cambio socioeconómico mencionadas al principio continuaron durante los años veinte. La recuperación demográfica tuvo que ver con la caída incremental de la tasa de mortalidad; la tasa de alfabetización (por tanto, el "capital humano") aumentó, ayudada un poco por las nuevas escuelas de la nueva Secretaría de Educación Pública (SEP); la industrialización se aceleró; las ciudades crecieron, al igual que las regiones norteñas; y la migración a Estados Unidos, impulsada por la Revolución, continuó hasta 1930. Estas tendencias, de larga duración, contrastan con las de corto plazo. En 1927 la economía dejó de crecer. Los precios de las exportaciones cayeron, los ingresos del gobierno declinaron, mientras que los gastos militares subieron por la guerra cristera. Calles y sus compadres —que incluyen al embajador Morrow— creían en los presupues-

tos balanceados, por tanto cortaron los gastos gubernamentales. No habría nada de política keynesiana hasta que Pani regresara a la Secretaría de Hacienda en 1932. Desde luego, en esto, Calles seguía las normas ortodoxas de entonces.

Por tanto, mientras que el régimen sobrevivió la crisis política de 1928-1929, provocada por el asesinato de Obregón, su actuación económica resultó ineficaz cuando la Gran Depresión impactó a un México ya estancado. El comercio exterior se derrumbó, los migrantes regresaron del norte y, hacia 1932, el PIB había caído 16%. Pero, como se verá en un capítulo posterior, la recuperación fue rápida, debido en parte a factores aleatorios (como la "lotería de productos" mundial), y en parte a los logros del régimen revolucionario después de 1917: la formación de un Estado más firme, con más penetración social; la creación de nuevas instituciones como el Banco de México, con potencial intervencionista; la movilización de organizaciones masivas, políticamente controladas pero al mismo tiempo capaces de influir en la política; la domesticación del ejército; y la aparición de un cuadro de técnicos que compartían el compromiso oficial con el desarrollo nacional. Si la Revolución reveló los eslabones débiles del proyecto porfiriano, también avanzó hacia un nuevo proyecto socioeconómico que, no obstante sus muchas imperfecciones, resultaría más duradero que el que tan dramáticamente había derrocado.

Referencias y bibliografía

Bergquist, Charles, 1988. *Los trabajadores en la historia latinoamericana: estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*, México, Siglo XXI.

Bortz, Jeffrey L., y Stephen Haber (eds.), 2002. *The Mexican Economy, 1870-1930*, Stanford, Stanford University Press.

Carmagnani, Marcello, 1994. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México.

Chase, Stuart, 1931. *Mexico: A Study of Two Americas*, Nueva York, The Literary Guild.

Chassen de López, Francie R., 2004. *From Liberal to Revolutionary Oaxaca. The View from the South, Mexico 1867-1911*, University Park, Penn State Press.

Evans, Rosalie, 1986. *Cartas desde México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Gómez Galvarriato, Aurora (coord.), 1999. *La industria textil en México*, México, Instituto Mora.

González, Luis, 1968. *Pueblo en vilo. Microhistoria de San José de Gracia*, México, El Colegio de México.

González Navarro, Moisés, 1985. *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.

Haber, Stephen, 1989. *Industry and Underdevelopment. The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.

Joseph, Gilbert, 1982. *Revolution from Without: Yucatán, Mexico, and the United States, 1880-1924*, Nueva York, Cambridge University Press.

Kourí, Emilio, 2004. *A Pueblo Divided. Business, Property, and Community in Papantla, Mexico*, Stanford, Stanford University Press.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007. *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, El Colegio de México.

McCaa, Robert, 2003. "The Missing Millions: The Demographic Costs of the Mexican Revolution", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **19** (2), pp. 367-400.

Parsons, Elsie W., 1936. *Mitla, Town of the Souls, and other Zapoteco-Speaking Pueblos of Oaxaca, Mexico,* Chicago, University of Chicago Press.

Penyak, Lee M., 2007. *Vida y muerte de una cultura regional. La hacienda de Bledos en las memorias de Octaviano Cabrera Ipiña*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.

Simpson, Eyler N., 1937. *The Ejido. Mexico's Way Out*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Wells, Allen, y Gilbert M. Joseph, 1996. *Summer of Discontent, Seasons of Upheaval. Elite Politics and Rural Insurgency in Yucatán, 1876-1915*, Stanford, Stanford University Press.

Womack Jr., John, 1978. "The Mexican Economy During the Revolution, 1910-1940: Historiography and Analysis", *Marxist Perspectives* **1** (4), pp. 80-123.

CUARTA PARTE

D. LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL DILATADO SIGLO XX, 1929-2009

*Enrique Cárdenas**
Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

Introducción

La economía mexicana registró tres grandes etapas en su desempeño entre 1929 y principios del siglo XXI, mismas que estructuran este ensayo. Primero, México tuvo un desarrollo económico prolongado durante 50 años, desde la recuperación de la Gran Depresión hasta el estallido de la crisis de la deuda externa, que coincidió con la del corporativismo mexicano. Ésta fue una etapa de crecimiento alto en que la economía desarrolló su mercado interno, primero a partir del propio mercado y luego mediante políticas proteccionistas, caracterizada por una relación estrecha entre los sectores económicos y el Estado mexicano, que rindió frutos a pesar de choques externos severos que determinaron, en gran medida, la estabilidad de precios. Si bien existen debates en la historiografía sobre el papel, positivo o negativo, de la política proteccionista en este periodo, al igual que existe sobre la apertura comercial a partir de los años ochenta, en esta sección se establece que el impacto de la sustitución de importaciones fue muy positivo al principio, pero que tenía sus límites, mismos que no fueron enteramente respetados y que ello contribuyó, en parte, al estancamiento de los años subsecuentes. De la misma forma, se ha debatido el papel del gobierno en el crecimiento de esos años y sus consecuencias sobre la inflación, aunque cada vez más se concuerda en el hecho de que los excesos presupuestales fueron más bien tardíos y claramente insostenibles sólo a partir de la década de 1970. Finalmente, cabe mencionar que este largo proceso de crecimiento comenzó a tener problemas severos a principios de los años sesenta que no fueron atendidos cabalmente y que luego, en los setenta, hicieron crisis. No era posible continuar el modelo de desarrollo anterior sin que sufriera cambios, incluidos los políticos, en medio de la transformación del medio económico internacional que estaba ocurriendo entonces.

* El autor agradece los comentarios de los asistentes a los seminarios organizados por El Colegio de México y especialmente a Sandra Kuntz, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila. Desde luego, soy el único responsable de cualquier error que aún subsista y de lo aquí expresado. También agradezco la colaboración de Adrián Guízar y Ana Priscila Torres.

La segunda etapa es de un severo estancamiento económico debido a la contracción obligada por el pago de la deuda y que se agravó con el rompimiento de los grandes acuerdos nacionales. El enorme endeudamiento externo del país redujo irremediablemente su capacidad para invertir, y también disminuyó los niveles de consumo de la población. Su impacto fue severo porque empeoró los niveles de vida e interrumpió de la reducción de la pobreza, que había tenido lugar en los decenios anteriores. En lo político, a pesar de los esfuerzos presidenciales, no fue posible resarcir el consenso y se hicieron sentir las secuelas del rompimiento entre el gobierno y el sector privado por la expropiación bancaria. Este periodo fue relativamente corto, de 1982 a 1987, y registró también el comienzo del cambio estructural de la economía que caracterizaría a la tercera etapa.

A partir de 1988 se reforzó la etapa reformista de la economía y la sociedad mexicanas con altibajos importantes. Del periodo de reformas profundas en lo económico llevadas a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas, aprovechando la ola internacional de transformación cuyo emblema principal fue la caída del muro de Berlín, pasamos a la crisis de 1994 y los obstáculos que su desenlace impuso sobre la continuación de otras reformas importantes. Sólo algunas de ellas, en los ámbitos político y de justicia, se llevaron a cabo desde entonces, y más recientemente, en el gobierno de Felipe Calderón, se continuaron algunas reformas económicas necesarias pero aún insuficientes. Contra lo que se pronosticaba cuando se sufría el estancamiento de los años ochenta, las reformas realizadas hasta ahora no han traído la bonanza prometida, y mientras algunos cuestionan si las reformas económicas eran la panacea o más bien han empeorado la distribución de la riqueza y del ingreso, otros consideran que han sido claramente insuficientes y en ocasiones mal implementadas, y que reflejan la debilidad institucional del Estado mexicano. El hecho es que en los últimos decenios el crecimiento económico ha sido más bien magro y no se han encontrado los caminos para volver a crecer rápidamente, como ocurrió en la primera etapa. Esta sigue siendo, hasta la fecha, la interrogante más importante: ¿por qué no crecemos?

1. Punto de partida. La economía mexicana al estallar la Gran Depresión

Durante los años veinte y tras la primera Guerra Mundial, Europa requirió de grandes cantidades de bienes y servicios, provenientes de Estados Unidos. Ello constituyó una fuerza expansiva que se reflejó en una situación económica de bonanza durante los primeros años de la década. Sin embargo, una vez que los países europeos comenzaron su recuperación económica y poco a poco restituyeron su capacidad productiva, se empezó a generar capacidad

excedente en el mundo occidental a partir de mediados del decenio, que concluyó dramáticamente con el *crash* de Wall Street a fines de octubre de 1929.

Sin embargo, la crisis bursátil de 1929 y sus consecuencias inmediatas no fueron el punto de partida de la depresión en México. Los términos de intercambio se habían deteriorado 4% en el periodo de 1926 a 1929 y el segundo bien de exportación, el petróleo, había disminuido su importancia desde principios de los años veinte. Por tanto, la reducción de la demanda externa que resultó de la crisis económica de 1929 simplemente reforzó la tendencia descendente de la economía.

La Gran Depresión impactó a la economía mexicana mediante tres canales esenciales: primero, al disminuir la demanda y los precios del sector exportador como consecuencia de la caída del ingreso en Estados Unidos y en los demás países con los que México comerciaba; segundo, al disminuir el nivel de reservas internacionales dentro y fuera del Banco de México (por el deterioro de la balanza comercial y de servicios), al mismo tiempo que aumentaba la exportación de oro, lo que disminuyó la oferta monetaria con la consecuente recesión económica; tercero, al reducirse el nivel de ingresos fiscales y, por tanto, también el gasto público (ya que no era posible financiar un déficit). Finalmente, otro factor que agravó los efectos de la depresión de 1929 fue la pésima cosecha de aquel año, como resultado de condiciones climáticas adversas. Las semejanzas con la gran recesión de 2009 son notables: caída de las exportaciones, del crédito, de los ingresos fiscales y la ocurrencia de eventos extraordinarios, como la influenza de mayo de 2009.

Estos tres factores macroeconómicos contraccionistas —la disminución de la demanda externa, la reducción de la oferta monetaria y del gasto público— se contrarrestaron, en alguna medida, por la depreciación del tipo de cambio (pesos plata) y sus efectos sobre la sustitución de importaciones, que comenzó junto con la recuperación económica. El aumento en el precio relativo de las importaciones incentivaba a los consumidores a sustituir bienes importados por bienes producidos internamente. No obstante, en términos comparativos, México fue uno de los países más afectados por la Gran Depresión en cuanto a la contracción del producto interno bruto (PIB), sólo superado ligeramente por Chile. Las fuerzas recesivas afectaron la economía nacional de forma muy importante: entre 1929 y 1932 el PIB disminuyó 17.6% en términos reales (4.7% en promedio anual y 5.7% por habitante). Entre los sectores más afectados se encontraron la minería y la actividad petrolera y forestal, y en menor medida las manufacturas y la construcción.

Las utilidades en la industria tendieron a disminuir, debido en parte a la capacidad ociosa y también por la acumulación de inventarios. La nómina salarial se redujo en mayor proporción a la disminución de las ventas, por dos factores adicionales: por un lado, más de 310 000 mexicanos que trabajaban en Estados Unidos fueron repatriados entre 1929 y 1933, lo cual repre-

sentaba casi 6% de la fuerza laboral empleada, y significó una disminución de las entradas de divisas al país. Por otra parte, el movimiento obrero había sufrido un descalabro con el retiro del apoyo gubernamental en los últimos años de la década de los veinte, hecho que obstruía el proceso de contratación colectiva y la defensa del trabajo, salarios y otras prerrogativas del sector obrero. El impacto sobre el empleo fue, entonces, muy importante.

La política económica esencialmente procíclica fue otro factor que contribuyó, al principio, a agravar la recesión. Se buscaban presupuestos balanceados como objetivo y una política cambiaria de tipo de cambio fijo tomando como referencia al patrón oro, sin importar su efecto en la cantidad de dinero en circulación, lo que implicaba una política monetaria muy conservadora. Además se hicieron pagos de la deuda externa entre 1926 y el primer semestre de 1928 por 22 millones de pesos, con el acuerdo Pani-Lamont, que redujo el valor del peso plata y repercutió en el nivel de reservas internacionales, que cayó de 39.8 millones de dólares en mayo de 1926 a sólo 15 millones en enero de 1927. El gobierno mexicano decidió interrumpir el pago del servicio de la deuda externa a principios de 1928, en tanto no hubiera una nueva negociación que tomara en cuenta la capacidad de pago del país. Tras el estudio correspondiente, se firmó el acuerdo Montes de Oca-Lamont en julio de 1930, según el cual los pagos a que se obligaba el gobierno mexicano eran de 6 millones 250 mil dólares semestrales durante los primeros cinco años, aumentando 250 000 dólares en cada semestre, de modo que a partir del sexto año se pagarían, durante los siguientes 40 años, anualidades de 15 millones de dólares. Esta cifra era sustancialmente menor a los 30 millones de dólares que sugería el estudio realizado y sólo representaba 10% de los ingresos fiscales en 1928.

La ya presionada balanza de pagos se vio más afectada cuando estalló la Gran Depresión a finales de 1929. El superávit en la cuenta comercial continuó su tendencia a la baja, mientras el nivel de reservas internacionales empezó a disminuir a principios del segundo trimestre de 1930. El tipo de cambio volvió a su tendencia hacia la depreciación y, eventualmente, llevó a que el Poder Ejecutivo relevara al banco central de la responsabilidad de mantener la paridad. Para este propósito, se fundó la Comisión Reguladora de Cambios en diciembre de 1930, a la que se le asignó un fondo de 15 millones de dólares para estabilizar el mercado de divisas y entró en funcionamiento en febrero de 1931. Pero su efecto sólo fue temporal, pues la reducción de reservas y el consecuente descuento del peso de plata frente al de oro aumentó todavía más las expectativas de devaluación. El sistema bancario cayó en pánico y más de 20 millones de pesos fueron retirados la semana anterior al abandono del patrón oro, lo que bastó para agotar las reservas internacionales del Banco de México. El secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, aún estaba renuente a abandonar el patrón oro y buscaba mantener

el tipo de cambio fijo, pues consideraba que la depreciación, más pronto que tarde, llevaría a un aumento de precios y salarios que eliminarían el efecto de la devaluación, además de volver a atraer inversiones locales e internacionales que siempre buscan la estabilidad de la moneda. El resultado inmediato fue la drástica depreciación del peso plata. De 2.67 pesos por dólar en junio de 1931 disminuyó a 3.71 un año después, a pesar del retiro de circulación de 5 millones de pesos plata en 1931 y del aumento de la reserva legal. La oferta monetaria cayó más de 50% en términos reales.

Naturalmente, esas primeras políticas contraccionistas agregaron combustible al fuego de la depresión económica. Aun cuando el nivel de producción agregada aumentó 3.3% debido a una cosecha agrícola extraordinariamente buena en 1931, la producción industrial cayó 6.1% como resultado de la contracción monetaria, de las altas tasas de interés y del desplome de los recursos disponibles del sistema bancario. El impacto de la Gran Depresión se agravó por la contracción de los ingresos fiscales, dado que entre 30 y 40% de los impuestos estaban relacionados con el comercio exterior. Por la convicción del gobierno de que no se debía tener un déficit público, que era la idea convencional en la época, se aumentaron los impuestos y se redujeron los gastos. Esta vez la industria manufacturera nacional fue la principal afectada y no fue posible evitar que los ingresos cayeran.

Así, la posibilidad de manejar déficits presupuestales significativos estaba muy limitada, independientemente de que la sola idea salía de los cánones de la época, porque el gobierno no tenía ninguna fuente adicional de ingresos. El país no estaba en condición de contraer nueva deuda externa, pues sus pagos se encontraban en suspensión desde el inicio de la lucha revolucionaria, y se tenían dificultades en la emisión de más obligaciones internas. La población aún era reticente a aceptar billetes del Banco de México, tras la triste memoria de la anarquía monetaria que ocurrió durante la Revolución, cuando la población sufrió pérdidas considerables por la excesiva emisión monetaria de las diversas facciones revolucionarias entre 1913 y 1916.

Con el comienzo de la crisis, los ingresos públicos totales disminuyeron 10.3% debido a la reducción de la actividad económica, a pesar de los aumentos de impuestos. Además, el gasto público disminuyó sustancialmente en 1931. El gobierno tomó serias medidas de austeridad y logró reducir los gastos en 60 millones de pesos, mientras que un impuesto de emergencia de 1% sobre los dividendos derivados de activos financieros cubrió los 20 millones restantes. Todas estas medidas acarrearon pequeños superávits presupuestales efectivos que originalmente se habían planeado como presupuestos balanceados. Algunos de estos superávits, y especialmente los de 1929 y 1931 (que llegaron a 13.1% del gasto público), fueron de una magnitud considerable y excedieron los planes más optimistas del gobierno. Naturalmente, el efecto sobre la economía fue contraccionista, especialmente en 1931, lo que

acentuó el impacto de las otras fuerzas económicas depresivas que ya estaban operando y que llevaron a la suspensión del pago del servicio de la deuda externa y al abandono del patrón oro.

La profundidad de la crisis económica y lo que se percibía como un fracaso de las autoridades financieras para manejar la situación, hizo inevitable la renuncia del secretario de Hacienda Luis Montes de Oca a finales de diciembre de 1931. El nuevo secretario, Alberto J. Pani, inició una serie de políticas expansionistas encaminadas a restablecer la senda de crecimiento económico, que se agregaron a otras iniciadas todavía durante la gestión del secretario Montes de Oca, pero cuyos efectos no se percibían aún. Entre las nuevas medidas se encuentran la reforma a la Ley Monetaria de julio de 1931, el abandono efectivo del patrón oro y la emisión de dinero, que fueron fundamentales para el proceso de recuperación económica. Fue entonces que los billetes del Banco de México comenzaron a ser aceptados por la población tras la fuerte astringencia monetaria causada por la crisis. Por su parte, la mejoría de los términos de intercambio —como consecuencia de aumentos en el precio de la plata— contribuyó también a la recuperación de la actividad económica que comenzó a ocurrir a mediados de 1932.

2. El largo periodo de rápido crecimiento económico (1932-1981)

La economía mexicana experimentó un muy largo periodo de bonanza económica que se caracterizó por un aumento del PIB de 5.9% en promedio anual entre 1932 y 1981, y de 3% en términos per cápita (véase la gráfica D1). Este crecimiento estuvo acompañado por una etapa de aumento demográfico generado por la caída de la mortalidad infantil desde fines de los años veinte, al tiempo que la fertilidad apenas comenzó a mostrar claros signos de reducción hasta los años ochenta. El aumento de la población amplió la base de la pirámide, muchos niños y pocos adultos, lo que determinó, en buena medida, el comportamiento del ahorro y el destino de la inversión pública. Por un lado, el ahorro no podía ser tan alto pues una buena parte del ingreso se debía destinar al consumo, mientras que la inversión pública debía destinarse cada vez más a servicios públicos, como educación, salud y servicios urbanos, desplazando la inversión productiva propiamente. El panorama del país se caracterizó por la migración del campo a la ciudad, y el tamaño de las ciudades creció muy rápidamente. El panorama geográfico del país se modificó para siempre. Se estaba creando una clase media cada vez más amplia que pronosticaba un futuro halagüeño para México, pero el proceso comenzó a mostrar signos de desgaste y de debilidad, que requería cambios mayúsculos para poder mantener el ritmo.

Gráfica D1. Evolución del PIB real y per cápita, 1929-2007
(base 1993)

Fuente: INEGI <*http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx*>.

2.1. *La recuperación de la crisis y el comienzo del Estado desarrollista, 1932-1940*

Los años treinta significaron un cambio radical en la estructura de la economía, en la política económica y, en general, en el papel que comenzó a jugar el Estado en el desarrollo económico. Eran los años del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, en donde el Estado policía se convirtió en Estado benefactor, y también fue cuando surgieron diversos gobiernos latinoamericanos que siguieron rumbos similares. Naturalmente, el fascismo en Europa, con una cara diferente, constituyó el extremo de la participación del Estado en la vida económica y social de aquellas naciones en los años treinta.

La recuperación acelerada de la economía mexicana a partir de la Gran Depresión se debió al aumento de la demanda agregada. La política económica expansionista sustituyó a la política monetaria y cambiaria ortodoxas a partir de 1931-1932, y aumentó el gasto público más allá de la recaudación fiscal obtenida por las ganancias de señorazgo en la acuñación de monedas de plata. La depreciación real del tipo de cambio, que había comenzado a partir de 1930 y continuó hasta 1935, y la mejora de los términos de intercambio a partir de 1932 provocada por los incrementos del precio de la plata, ayudaron a México a salir de la crisis aún antes de que ello ocurriera en Estados Unidos.

La expansión de la cantidad de dinero desempeñó un papel importante en el crecimiento de la economía durante los primeros años de la administración cardenista. Mientras que la oferta monetaria real aumentó 10.2% en promedio anual de 1932 a 1936, el PIB creció 8.3% en promedio, debido a la creciente monetización de la economía. Fue hasta abril de 1936 cuando inició un fuerte proceso inflacionario que alcanzó una tasa anual de 25.9% en junio de 1937, cuando empezó una disminución gradual que culminó en el verano de 1938 con una inflación anualizada de apenas 2.5 por ciento.

La recuperación del sector externo impulsó la demanda agregada y revirtió los factores externos que habían causado la crisis. Los términos de intercambio aumentaron 11.5% en promedio anual a partir de 1931 y hasta 1934, cuando iniciaron un descenso gradual, aunque permanecieron por debajo de su nivel de 1929 durante el resto de la década. Ello, aunado a una política fiscal moderadamente deficitaria y a la política monetaria expansionista, generó un crecimiento de 20% del PIB entre 1934 y 1937, mientras que el valor agregado industrial creció aún más rápidamente.

Cuando todavía era presidente electo, Cárdenas se propuso marcar el rumbo del Estado con la proclama del Primer Plan Sexenal, que establecía como fundamento básico el nacionalismo revolucionario y de cierto corte socialista. Su proyecto requería un instrumento para que el Estado tuviera el control de los sectores estratégicos de la economía: la Ley Federal de Expropiación por Causa de Interés Público, legislación secundaria fundamental del artículo 27 constitucional. El Plan Sexenal marcó el nuevo rumbo que habría de tomar el sistema económico del país. Si bien no planteaba la eliminación del principio del libre mercado y la competencia, que se consideraba sana y benéfica para los consumidores, sí suponía la intervención directa del Estado en sectores estratégicos como los energéticos, las comunicaciones, el sector financiero y eventualmente la minería. Se acuñó la frase "nacionalismo económico", pues se buscaría crear las condiciones para la expansión del mercado interno y que éste se convirtiera en el motor del desarrollo. El Estado podría intervenir en el mercado laboral en varios sentidos, como en el estímulo a la contratación colectiva. En la agricultura se impulsaría el reparto agrario y se promovería la colectivización de la explotación de la tierra mediante cooperativas. Esta forma de producción colectiva también tendría que llevarse a cabo en la minería e incluso en la industria.

Las dos acciones más trascendentes en este sentido fueron la expropiación petrolera y la aceleración del reparto agrario. La primera se originó en un conflicto laboral en las empresas petroleras (mayoritariamente extranjeras) que puso en entredicho un laudo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante lo cual el Ejecutivo tenía que actuar. El presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación el 18 de marzo de 1938, y con ello se enfrentó a los grandes intereses de estas compañías, que para entonces ya estaban

satisfaciendo cada vez más el mercado interno con sus productos (58% en el momento de la expropiación). Esta medida, inédita para la época, tuvo repercusiones en el corto plazo, pues el país tuvo que reaccionar inmediatamente para asegurar el abastecimiento nacional, pero con algunos vicios de origen que tendrían repercusiones en el largo plazo, como se analiza en el capítulo 16 de este libro. Una de ellas, de especial relevancia para el desarrollo del país, fue la creciente importancia del petróleo y la energía tanto para el desarrollo nacional, como en las exportaciones a partir de mediados de los años setenta. En medio del auge petrolero de esos años, este combustible llegó a constituir 70% de las exportaciones de mercancías del país. También a partir de esas fechas, las finanzas públicas se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos petroleros, cuando contribuyeron con alrededor de un tercio de los ingresos públicos, proporción que lamentablemente no ha disminuido de entonces a la fecha. En parte, la abundancia de recursos petroleros en épocas recientes ha inhibido que se realice una muy necesaria reforma fiscal. Aun cuando desde entonces se acepta como verdadero que el petróleo es patrimonio nacional, existe un debate cada vez más intenso sobre las ventajas de realizar y acceder a la renta petrolera sólo vía el concurso de Pemex.

En cuanto al reparto agrario, el presidente Cárdenas aceleró el proceso y repartió 18.8 millones de hectáreas, cifra muy superior a lo que hasta entonces habían otorgado los gobiernos posrevolucionarios y que sólo fue superada durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (veáse el cuadro D1). Antonio Yúnez, en el capítulo 18 de este volumen, señala con claridad el impacto de corto y largo plazos de este proceso, en donde se pueden observar claroscuros. Aquí sólo se comentará que el hecho de que varias de las expropiaciones de tierras fueran de propiedades muy productivas que muchas veces se encontraban en manos extranjeras, generó incertidumbre y ansiedad entre los productores. Había una amenaza, creíble, de expropiación. La incertidumbre se contrarrestó parcialmente con el aumento de la inversión pública, que apenas logró evitar que cayera la producción. De hecho, el producto agrícola aumentó en los años treinta 1.6% anualmente en promedio, sobre todo por el crecimiento de la superficie cosechada y no por la productividad. La producción de los cultivos más importantes creció 5.6% anualmente gracias a que la superficie cultivada aumentó 12.5%, lo que contrarrestó la disminución de los rendimientos físicos de 6.6%. Este comportamiento parece normal durante las transiciones en que está ocurriendo una reforma agraria de las características de la mexicana de esos años.

Conforme se recuperó el crecimiento económico de los embates de la Gran Depresión, la capacidad instalada sin utilizar disminuyó muy pronto. De hecho, casi desde el inicio de la gestión del presidente Cárdenas el aumento de la demanda requirió mayor inversión privada para ampliar la capacidad productiva, incentivada por el aumento en la rentabilidad. La inversión pública

Cuadro D1. La reforma agraria en el siglo XX

	Dotación de tierras (miles de ha)		*Porcentaje de la superficie del país*		*Beneficiados (miles de personas)*	
	Por sexenio	*Acumuladas*	*Por sexenio*	*Acumulado*	*Por sexenio*	*Acumulados*
1. Por periodo presidencial						
hasta 1935		11 775	4	4		878
1935-1940	18 786	30 561	10	14	729	1 607
1941-1946	7 288	37 849	4	17	158	1 765
1947-1952	4 633	42 482	2	20	80	1 845
1953-1958	6 057	48 539	3	23	68	1 913
1959-1964	8 870	57 409	5	27	148	2 061
1965-1970	24 738	82 147	13	40	278	2 339
1971-1976	12 774	94 921	7	46	206	2 545
1977-1982	6 398	101 319	3	50	243	2 788
2. Totales, estados seleccionados	*Total (miles de ha)*		*Beneficiados*		*ha por beneficiario*	
A. Los de mayores dotaciones						
Chihuahua	10 440		106		99	
Durango	8 431		117		72	
Coahuila	6 977		87		81	
Oaxaca	6 473		236		27	
Baja California Sur	5 782		13		459	
Baja California	5 873		15		397	
B. Los de menores dotaciones						
Querétaro	577		31		18	
Morelos	354		28		13	
Colima	328		15		21	
Aguascalientes	287		17		17	
Tlaxcala	232		40		6	
Distrito Federal	84		23		4	

Nota: aunque las dotaciones continuaron por unos años más, a partir de 1982 la extensión repartida fue insignificante.
Fuente: INEGI (1985, t. I: 296-299).

también se aceleró, al reducir los gastos administrativos y de defensa. La expansión económica comenzó a ejercer presión en la balanza de pagos al incrementarse las importaciones muy rápidamente, al tiempo que las exportaciones perdían competitividad por la creciente sobrevaluación del peso, que llegó a 22% en marzo de 1938 (en relación con 1933). Las autoridades decretaron su flotación el mismo día de la expropiación petrolera. Además, la economía estadounidense sufrió una recesión a mediados de 1937 que fue más severa que la experimentada durante la Gran Depresión, aunque mucho más corta. Pero el gobierno mexicano ya había aprendido la lección y logró contrarrestar la crisis externa con gran efectividad, aplicando políticas contracíclicas en el momento adecuado al disponer de los instrumentos necesarios. Esta política contracíclica, y en general la política económica cardenista "expansiva" de los años treinta, se ha interpretado como populista: gasto público altamente deficitario y financiado con emisión monetaria. En realidad no fue así. La política fiscal aprovechó la marea creciente del ciclo económico que provenía de la recuperación de la crisis, lo que le dio muchos más recursos fiscales, que el gobierno gastó en su totalidad. Los déficits fueron más bien pequeños y sólo en 1938 hubo una política claramente expansiva, pero de muy corta duración, que se utilizó para contrarrestar el impacto de la recesión estadounidense. Así, a pesar del choque externo y la incertidumbre por la cuestión política, el PIB sólo disminuyó su ritmo de crecimiento de más de 6% entre 1934 y 1937 en promedio, a 1.6% en 1938. Además, la recuperación de la economía fue rápida, en parte por la misma recuperación en Estados Unidos y por la política monetaria expansionista en México. La sensatez fiscal del presidente Cárdenas y de su secretario de Hacienda Eduardo Suárez se demostró, en los hechos, con lo que ocurrió entre 1939 y 1940. El déficit público volvió a disminuir drásticamente, a pesar de que el gobierno ya tenía la posibilidad de venderle bonos de Tesorería al Banco de México para financiar su gasto. Por estos motivos, realmente no se puede hablar de un populismo económico durante el periodo cardenista.

El comportamiento de la economía durante la década de los treinta tuvo características especiales. Por un lado, el sector industrial ganó preponderancia, logrando casi el mismo porcentaje de producción que el que tenía la agricultura, a expensas del petróleo, la minería y de la misma agricultura, y se convirtió en el motor de la economía. En segundo lugar, la composición de las transacciones con el exterior se modificó durante la década. La participación de las mercancías, excluyendo monedas y barras de oro, en las exportaciones totales de bienes y servicios disminuyó de 93% en 1926, a 74% en 1940, pues el turismo empezó a tener una importancia creciente. La estructura de las importaciones tuvo un cambio más definido. Los bienes de consumo fueron sustituidos cada vez más por importaciones de materias primas y de bienes de capital, de tal suerte que la participación de los primeros dismi-

nuyó de alrededor de 33% a menos de 25% durante el decenio. A su vez, las materias primas ganaron cerca de 10 puntos porcentuales. Gradualmente pero en forma continua, el desarrollo se volvió más hacia adentro, dependiendo cada vez más del mercado interno, al tiempo que el sector exportador dejó de tener la importancia que siempre había tenido como sector líder de la economía.

2.2. *La segunda Guerra Mundial y la industrialización acelerada, 1940-1962*

La economía mexicana comenzó su proceso de recuperación de la crisis de 1937-1938 a partir del rompimiento de las hostilidades en Europa a mediados de 1939, cuando la economía norteamericana reaccionó en preparación para la guerra. Ésta creció casi 14% en promedio anual entre 1938 y 1941. El impacto sobre México fue inmediato y profundo. Por un lado, aumentó la demanda de productos mexicanos, afectó los precios relativos de bienes y servicios, y generó movimientos extraordinarios de capital y de personas. Por otro, la guerra contribuyó para que la larga confrontación política que se había tenido con Estados Unidos desde los años de la Revolución, a causa de la deuda pública y la definición de los derechos de la propiedad del subsuelo, pudiera finalmente dar paso a una nueva relación bilateral.

El presidente Manuel Ávila Camacho destacaba, en 1941, la entrada de capitales ante los problemas de la guerra. Al cambiar los dólares a pesos crecía la cantidad de dinero en circulación y esto se tradujo en un aumento de la inflación. Asimismo, la guerra aumentó la demanda de exportaciones mexicanas que también aumentaban las reservas y el nivel de ingreso nacional.

A lo largo de la guerra y aún después, la política económica se caracterizó por ser muy activa y por reflejar la prioridad del crecimiento y el empleo sobre la estabilidad del tipo de cambio y, hasta cierto punto, de los precios. El gobierno decidió impulsar al sector industrial, y no sólo al agropecuario, mediante la construcción de infraestructura básica para estimular la actividad económica. El aparato productivo reaccionó a la demanda externa y a los incentivos gubernamentales. El resultado fue una fuerte expansión económica, pero con características muy peculiares que contrastan con lo ocurrido en otros países durante esos años. Por la vecindad de México con Estados Unidos, el abastecimiento de materias primas y de bienes de capital no se interrumpió, y tampoco se evitó la exportación de bienes y personas que temporalmente requirió el esfuerzo bélico en ese país. En otros países de América Latina, los años de la guerra fueron de un relativo aislamiento de Europa y de Estados Unidos, que los obligó a seguir un camino de autarquía más bien forzada.

El auge del sector manufacturero mexicano durante la guerra se debió a la expansión de la demanda externa (79%) y al crecimiento del mercado interno (30%), y no a la sustitución de importaciones (las cuales tuvieron un nivel de –9%, o sea que hubo "desustitución" de importaciones). Una vez concluida la guerra muchos de los factores favorables se revirtieron; sólo pocos años más tarde, el deterioro de la balanza de pagos provocada por el súbito incremento de las importaciones y la reducción de las exportaciones llevó a implantar una política proteccionista, aunque no evitó una nueva depreciación en 1948. La política proteccionista habría de tener repercusiones de largo plazo en el modelo de desarrollo del país durante los siguientes 35 años.

El conflicto bélico en Corea a mediados de 1950 trajo consigo una situación similar para México a la experimentada durante la segunda Guerra Mundial, pero de menor duración. Inmediatamente se incrementó la demanda de bienes nacionales y la entrada de capitales de corto plazo. Las autoridades hacendarias intentaron absorber liquidez, pero el aumento de las reservas internacionales hizo crecer la oferta monetaria 38% en 1950. Los precios aumentaron: medida de julio de 1950 a julio de 1951, la inflación fue de 29%, lo que sobrevaluó gravemente el tipo de cambio. Aun cuando aquélla se redujo inmediatamente, esa sobrevaluación del peso provocó, poco después, la devaluación de 1954, que por cierto se hizo de manera magistral y con efectos muy positivos para el país.

La economía mexicana experimentó un fuerte crecimiento (6.2% en promedio anual) durante la década de los años cincuenta y hasta 1962, a pesar de las fluctuaciones externas que asolaron la balanza de pagos. El proceso fue más balanceado de lo que tradicionalmente había sido. La agricultura creció 4.4% al año entre 1950 y 1962, mientras que la industria manufacturera lo hizo 7%. Otros sectores que crecieron más que el promedio fueron la industria petrolera (7.8%) y la industria eléctrica (9.1%), la primera totalmente en manos gubernamentales y la segunda sólo en forma parcial. Los sectores que tuvieron una participación más bien pobre fueron el pecuario y la minería, ésta última reflejó la debilidad de la demanda externa que tradicionalmente la había estimulado.

El producto por habitante también mejoró muy rápidamente (3% al año), a pesar del alto crecimiento de la población (3.1% anual) que entonces experimentaba el país, por la drástica reducción de la tasa de mortalidad infantil con la introducción de extensos controles sanitarios. México ocupaba uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita en todo el mundo. Dado que la fuerza laboral estaba aumentando menos que la población, el producto promedio por trabajador aumentaba aún más, marcando uno de los periodos de mayor bonanza en la historia contemporánea del país.

Durante los años treinta, cuarenta y parte de los cincuenta el gobierno jugó, en lo económico, un doble papel. Por un lado, la política de fomento

económico fue muy vigorosa y se enfocó fundamentalmente a la inversión en infraestructura básica, financiada en su mayor parte con recursos fiscales y sólo marginalmente mediante endeudamiento con el sistema bancario privado (hubo muy poca deuda externa). Por otro lado, la política económica compensó los choques externos con el fin de mantener altos niveles de actividad económica y empleo. Sin embargo, y en fuerte contraste con lo que sostiene la historiografía tradicional, el gobierno siempre tuvo en mente la importancia de no sobrepasarse en sus gastos. Los niveles de los déficits fiscales, cuando los hubo, fueron más bien pequeños e incluso se revirtieron en años siguientes con superávits fiscales. No se puede hablar de déficits fiscales permanentes como los que se han tenido a partir de la segunda mitad de los años sesenta hasta épocas muy recientes.

El éxito económico de los años cincuenta se debió a que la inversión total aumentó muy rápidamente (7% en promedio) y por encima de lo que creció el producto nacional. El comportamiento de la inversión pública fue más lento que el de la privada (5.7% en promedio anual), pero la nueva infraestructura sirvió de base para el crecimiento económico de los años sesenta. Mientras tanto, la inversión privada aumentó significativamente durante el periodo 1950-1957 (17.8% al año), pero a partir de entonces, con excepción de 1960, se contrajo hasta 1962, cuando cayó 4.2% en promedio anual.

Un factor central que explica el dinamismo de la inversión privada fue contar con un mercado cautivo. El establecimiento de un extenso sistema de protección a la industria nacional a partir de 1947, enfocado principalmente a la producción de bienes de consumo, redujo la competencia externa de forma significativa. Este sistema, basado en cuotas de importación, se refinó y acentuó a lo largo de los años cincuenta. Para aprovechar esta situación, los empresarios requerían de plena disponibilidad de fondos y acceso a las materias primas, y los bienes de capital necesarios para producir o "ensamblar" dentro del país. Además, la Secretaría de Hacienda otorgó mayores estímulos fiscales para promover la reinversión de utilidades y, aunque se incrementó la progresividad del impuesto sobre la renta en 1954, se mantuvo y amplió la política de estimular la creación de nuevas empresas por medio de subsidios y exenciones fiscales y del creciente apoyo de Nacional Financiera. A este proceso se sumó el desarrollo, todavía incipiente, del sistema financiero. Los recursos del sistema bancario, a precios corrientes, se triplicaron durante los años cincuenta, lo que muestra la creciente profundización financiera de la economía. La baja tasa de inflación permitió estimular aún más el ahorro de las personas mediante instrumentos de renta fija, y entre 1950 y 1962, 92% de la inversión privada provino de empresarios nacionales. La productividad de la mano de obra creció 3% en promedio anual, lo que parcialmente aumentó los salarios reales (2.2% cada año entre 1949 y 1960), en parte estimulados también por el activismo sindical de carácter oficial.

Si bien la inversión pública en obras de riego no fue significativa en los años cincuenta, se recogieron los frutos de la inversión previa. Al principio el desempeño de la agricultura fue muy importante, pues el sector privado aprovechó las externalidades y el aumento de la superficie cultivada. Sin embargo, a partir de 1957 la caída de los precios internacionales del algodón y otros factores redujeron sensiblemente el desempeño de la agricultura, lo que a su vez disminuyó la captación de divisas y casi provocó una devaluación.

La lenta desaceleración que ocurrió a partir de 1957 coincidió con un déficit comercial creciente que, desde 1958, se volvió crónico. Se empezaba a ver un problema de incapacidad para generar suficientes exportaciones para pagar las importaciones que requería el aparato productivo. Al no poder aumentar las exportaciones, el financiamiento del déficit externo provino del turismo, de transacciones fronterizas, de los braceros, y especialmente de la inversión extranjera y del endeudamiento público. Se requería que la concurrencia de ahorro externo complementara al ahorro interno, pues la economía ya no era capaz de generar suficientes divisas para adquirir los bienes intermedios y la maquinaria necesarios para el aparato productivo. A comienzos de los años sesenta se percibían una serie de problemas que ponían en cuestionamiento la viabilidad de la economía en el largo plazo. Parecía que la locomotora del crecimiento comenzaba a mostrar signos de agotamiento, aunque su vigor todavía era muy importante.

2.3. *Debilidad estructural y desarrollo estabilizador (1962-1970)*

La economía mexicana disfrutó de uno de sus periodos de mayor éxito durante los años sesenta. El PIB creció 7.1% anualmente entre 1963 y 1971, y el PIB por habitante aumentó 3.6% al año. Este proceso se aparejó con el rápido crecimiento urbano. En 1970, 48.6% de la población vivía en zonas urbanas. La migración a las ciudades reforzó la ya alta tasa de crecimiento poblacional, que durante la década alcanzó 3.4%. Por ejemplo, la ciudad de México pasó de 5.2 millones de habitantes en 1960 a 8.9 millones en 1970. Lamentablemente, la agricultura y la industria extractiva se rezagaron hasta casi su paralización. La agricultura perdió casi 25% de su importancia relativa en el PIB en sólo 10 años, mientras que la minería perdió 40 por ciento.

Por otra parte, los sectores urbanos y modernos registraron un dinamismo notable. La infraestructura básica, especialmente la eléctrica, tuvo un fuerte crecimiento (14% anual). La construcción creció 8% al año y la industria de transformación 9.3%, con una diversidad creciente. El sector industrial contribuyó con casi 40% del crecimiento del producto. La formación bruta de capital creció 10.3% anualmente entre 1963 y 1970, por lo que la

relación capital-trabajo aumentó 7% y la productividad 5% al año, lo cual se reflejó en mejores salarios reales que beneficiaron fundamentalmente a los salarios industriales. Por último, los servicios públicos tuvieron un crecimiento de 8.5%, especialmente los relacionados con educación y servicios médicos. Los niños y jóvenes en el sistema educativo nacional aumentaron de 6.9 millones en 1962 a 11.9 millones en 1971. Por su parte, el sistema de salud (IMSS e ISSSTE principalmente) incrementó la población derechohabiente de 4.8 millones en 1962 a 13.2 millones en 1971.

La estabilidad de precios durante los años sesenta fue notable: 2.3% de inflación promedio anual, a pesar de que los déficits registrados en los años sesenta fueron superiores a los observados en los cuarenta y cincuenta. La inflación fue baja por dos razones: primera, el financiamiento al gobierno otorgado por el sistema financiero pasó de 12% en 1963 a casi 25% en 1970, lo que evitó mayor impresión de dinero para financiar el déficit público. Segunda, el país tuvo la suerte de no experimentar crisis externas que alteraran fuertemente la balanza de pagos, como ocurrió durante la segunda Guerra Mundial. De acuerdo con Reynoso (1989), aproximadamente 90% de la estabilidad en el periodo llamado "desarrollo estabilizador" (1955-1971), comparado con el periodo anterior de crecimiento con inflación (1942-1954), se debió a condiciones externas de estabilidad, y sólo el 10% restante fue resultado de un buen manejo de la política económica. Es decir, la "disciplina fiscal" es una condición necesaria, mas no suficiente, para mantener la estabilidad de precios y cambiaria en el país. Las fluctuaciones externas normalmente resultan nefastas para la estabilidad interna.

El sector privado, particularmente la Concamin y cada vez más la Canacintra, presionaron al gobierno para recibir protección adicional a la arancelaria por medio de las leyes y reglamentos de mexicanización, que lograron establecer barreras a la entrada de inversionistas extranjeros. Este proceso tuvo su primera manifestación al nacionalizarse la industria eléctrica en 1960, mientras que el sector financiero fue mexicanizado en 1966. En el caso de la petroquímica secundaria, el capital extranjero máximo era de 40%. Finalmente, en 1970 el presidente Díaz Ordaz decidió favorecer la "mexicanización" en ramas industriales de importancia, como la siderurgia, el cemento, el vidrio, la celulosa, los fertilizantes y el aluminio, de tal suerte que al menos 51% del capital de las empresas debía estar en manos nacionales. El gobierno invirtió directamente en hierro, acero y parcialmente en azufre.

Esta política proteccionista era la consecuencia lógica de una doble convicción compartida entre funcionarios ("técnicos") gubernamentales y muchos líderes empresariales. Se consideraba necesario reducir la dependencia del exterior para paliar los impactos de los choques externos que generaban desequilibrios en la balanza de pagos, desempleo y aumento de precios mediante el tipo de cambio. El desarrollo del país debía estar plena-

mente enfocado hacia el mercado interno. Ello significaba integrar verticalmente todas las actividades productivas, de tal suerte que la sustitución de importaciones debía profundizarse hacia bienes intermedios y de capital.

Como consecuencia, se redujo el sector externo en la economía. El valor del comercio exterior (importaciones más exportaciones) disminuyó de 25% del PIB en 1960 a 20% en 1970. La sustitución de importaciones ocurrió en bienes intermedios y de capital: industrias de sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico; abonos y fertilizantes; productos farmacéuticos, jabón, detergentes y cosméticos. Para entonces la mayor parte de los bienes de consumo ya estaban siendo provistos por empresas nacionales.

Para lograr el rápido crecimiento económico fue necesario contar con un sector financiero dinámico, que estimulara el ahorro y pudiera canalizar eficientemente los recursos a las actividades productivas. Su dinamismo se debió a la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, aunada al alto grado de liquidez de los instrumentos de ahorro y a sus atractivos rendimientos libres de riesgo. El financiamiento se destinó cada vez más a apoyar proyectos de inversión y no sólo capital de trabajo.

La economía mexicana vivía una etapa brillante de su historia reciente, aunque escondía una serie de rasgos que debilitaban su estructura y ponían en entredicho la viabilidad de crecimiento rápido y sostenido a largo plazo. Una primera debilidad era el aparato proteccionista, que se fue ampliando con el paso de los años, al tiempo que el gobierno alentaba y protegía sindicatos afines políticamente, muchas veces en detrimento de las mismas empresas. Sin duda el modelo tuvo éxito en los años cuarenta y cincuenta, pues permitió que el sector industrial creciera muy rápidamente, que desarrollara capacidades empresariales internas y que generara empleo bien remunerado. Al mismo tiempo, la protección a los sindicatos oficiales tendía a elevar los costos de producción e introducía un factor de incertidumbre pues, en algunas ocasiones, los aumentos salariales de ciertos grupos dependieron fundamentalmente de factores políticos, como el caso de los ingenios y de los productores de caña. Ello hacía vulnerables a esas empresas que, frecuentemente, terminaron en manos del gobierno al dejar de ser rentables por este tipo de factores. Es decir, el proteccionismo debe analizarse conjuntamente con la política laboral del gobierno mexicano.

Por otra parte, el proteccionismo estimuló la entrada de inversión extranjera y, presumiblemente, la transferencia de tecnología. Sin embargo, la política también reforzó la estructura de mercado oligopólica y promovió incentivos para que se establecieran empresas sin importar la calidad de sus productos. En 1960 el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero y de algunos intermedios estaba totalmente concluido. El porcentaje importado para el total de la industria era de sólo 9.5%, aunque todavía no se había avanzado tanto en bienes de capital y otros intermedios.

Las empresas "incipientes" ya habían tenido al menos un decenio de protección que les había permitido nacer, crecer y desarrollarse. Pero mantener el esquema de protección era inviable en el mediano plazo. La falta de competitividad implicaba que el crecimiento de la industria sólo podría provenir de la expansión del mercado interno, el cual por definición estaba limitado, sobre todo dada la mala distribución del ingreso. Esta limitante no se había hecho evidente antes, pues el mercado interno creció rápidamente durante los años sesenta.

Una segunda debilidad fue el deterioro del sector agropecuario a partir de 1959. La inversión federal destinada al fomento agropecuario disminuyó y la política de precios de garantía sesgó la producción hacia cultivos poco remunerativos pero necesarios para la alimentación de la población, especialmente maíz y trigo, mediante subsidios. Además, la reducción de los precios internacionales y la inseguridad en la tenencia de la tierra desestimuló la inversión en el campo. El deterioro del sector agrícola contrajo las exportaciones, lo que obligó al gobierno a recurrir a más créditos externos para completar las necesidades de divisas. Desde luego, la migración del campo a la ciudad se intensificó, engrosó los cinturones de miseria de las grandes ciudades y pauperizó a una proporción significativa de la población que se quedó en un campo descapitalizado. Ello profundizó aún más la brecha entre dos Méxicos que todavía no es posible cerrar.

La tercera fuente de debilidad fue la creciente brecha entre ahorro interno e inversión, que se tuvo que cubrir con ahorro externo (1.7% del PIB y casi 10% del ahorro total). En los años sesenta las posibilidades de la economía para bastarse a sí misma disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo. Gracias a que la deuda pública externa apenas era de 813.3 millones de dólares en 1960, que equivalía a 6.1% del PIB, el país todavía contaba con amplia capacidad de endeudamiento. Para 1970, la deuda pública con el exterior llegó a 9.2% del producto. Déficits crónicos, en los ámbitos público y privado, y de las transacciones con el exterior, implicaban aumentar la deuda del país. Las señales de alarma se encendieron conforme el endeudamiento fue creciendo, y la crisis explotó cuando los límites se habían alcanzado. Esto, en realidad, vino a ocurrir hasta mediados de los años setenta.

El de 1960 fue sin duda un decenio con elevado crecimiento económico, estabilidad de precios y del tipo de cambio, y con avance social en muchos sentidos. Pero para finales del decenio ya era evidente que había problemas que, de continuar, se volverían estructurales. El mismo secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, afirmó al término de su gestión en 1969 que era indispensable aumentar las exportaciones, admitir más inversión extranjera, cuidar los precios y la calidad de los productos mexicanos proveídos por empresas protegidas, atenuar la ineficiencia del minifundio y aumentar los

ingresos públicos "para no romper el equilibrio externo y caer de nuevo en el ciclo inflación-devaluación" (Ortiz Mena, 1969: 400-401). Pero precisamente por no haber hecho las reformas necesarias, el monto de la deuda externa se fue acumulando hasta que, en 1970, su servicio requería 26% de los ingresos por exportación y equivalían a 2.4% del PIB. Años más tarde, lo que el país dejaba de invertir para pagar el servicio de la deuda llegó a sumas exorbitantes. Parecía que el camino de rápido crecimiento económico llegaba a su fin, o al menos a enfrentar dificultades que no podían soslayarse y que tendrían que ser resueltas de una u otra manera.

2.4. *En busca de un nuevo modelo y el crecimiento insostenible (1970-1981)*

El "desarrollo estabilizador" llegó a su fin en 1970. Ese año, el último del gobierno de Díaz Ordaz, el PIB creció 6.9%, y 3.5% por habitante. La inflación aumentó 6%, más del doble que el año anterior, mientras que los salarios reales aumentaron 4.9% desde 1968. Por su parte, el déficit del sector público casi se duplicó en 1970, 3.8% del PIB comparado con 2.2% del año anterior. La expansión económica y la gradual sobrevaluación del peso aumentaron las importaciones al tiempo que las exportaciones se contrajeron, por lo que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 2.2 a 3% del producto. Había muestras claras de desequilibrio macroeconómico.

La política económica del primer año del gobierno de Luis Echeverría fue sumamente cautelosa y de hecho contraccionista en su diseño, al disminuir la inversión pública. La reacción del sector privado continuó mostrando optimismo, al grado que su inversión creció 8.9% en términos reales. Para mediados de 1971 era evidente que se había entrado en una recesión más profunda que la que se había planeado, lo que preocupaba al gobierno. Aunado a ello, Estados Unidos depreció el dólar tras la caída del sistema de Bretton Woods, lo que daba la oportunidad política para que México también dejara flotar el peso y corrigiera los desequilibrios macroeconómicos ya presentes. Pero esa medida no fue adoptada por temor a destapar presiones inflacionarias. La contracción económica fue relativamente severa pues el PIB registró en 1971 el crecimiento más bajo desde 1959, 4.2% y sólo 0.8% en términos per cápita. Se rompía la larga tendencia de crecimiento de los últimos 10 años.

La reducción del producto revivió viejos temores de descontento social, los cuales estaban a flor de piel por los sucesos sangrientos de 1968 y del 10 de junio de 1971, en que el gobierno reprimió movimientos estudiantiles. Las causas de los movimientos estudiantiles, motivo de debate en la actualidad, ya fueran políticas o económicas, evidenciaban que el sistema no estaba satisfaciendo las necesidades de al menos una parte de la población. Por

tanto, el gobierno no podía darse el lujo de mantener una economía aletargada, por lo que no tenía más opción que crecer, y en cuanto más pronto mejor. Las diferencias con su secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, llevaron al presidente Echeverría a destituirlo y a "manejar las finanzas desde Los Pinos". Fue su rompimiento con una parte importante de la burocracia tradicional del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, el que inició una ruptura que alcanzaría grandes proporciones un decenio después.

Conforme se conocieron los magros resultados de 1971 apareció un ambiente generalizado de urgencia por aumentar el gasto público y revitalizar la economía. El gobierno comenzó apresuradamente el programa de inversiones, muchas veces en proyectos no prioritarios pero que estaban listos para ejecutarse, con lo cual rompió el control presupuestal. El auge del gasto empezó en marzo de 1972, cuando ya el nivel de actividad económica estaba llegando a una situación normal, y el déficit explotó para llegar a 4.9% del PIB ese año, la cifra más alta desde la Revolución mexicana. El Banco de México, claramente al servicio del Ejecutivo, imprimió dinero para financiar el gasto del gobierno y en consecuencia el PIB aumentó significativamente, alcanzando un nivel de 8.5%, y 5% en términos per cápita. El ciclo expansivo había empezado.

A fines de 1972 estaba claro que se necesitaba un aumento de los ingresos fiscales, pues se estaba desbordando el déficit; se promovió entonces una reforma fiscal que eliminaba el anonimato de los valores y acumulaba los ingresos del capital a los del trabajo. Pero al igual que el intento anterior de 1964, la reforma fue abortada en el último minuto, aparentemente por la oposición del sector privado.

El comportamiento de la economía en 1973 fue muy acelerado (8.4%) debido a la expansión del gasto del sector público, especialmente en inversión. Por su parte, el sector privado mantuvo una actitud expectante ante el estancamiento de 1971 y por el creciente conflicto entre el sector privado y el gobierno por las tendencias de izquierda que estaba siguiendo el Ejecutivo. Al interior del gobierno también se evidenciaba cierta ruptura. No todos estaban de acuerdo con la política gubernamental, pero no era posible emitir opiniones discordantes, al menos en público. En el informe de gobierno de 1973 el distanciamiento ya era muy claro y llegó a manifestarse en una serie de expropiaciones importantes, como la de Tabacalera Mexicana. La expansión gubernamental deterioró aún más el balance fiscal (6.9% del PIB) y de la cuenta corriente (2.4%). Aunado a ello, el aumento del precio del petróleo provocado por el embargo petrolero árabe aceleró la inflación internacional, que en parte fue trasladada al país, la que se sumó a la de mayor cuantía que se originaba desde el interior.

Durante los dos años siguientes la situación empeoró. El PIB disminuyó su tasa de crecimiento y el déficit en cuenta corriente aumentó. El endeuda-

miento público con el exterior creció en más del doble entre 1971 y 1975, de 9 220 a 22 710 millones de dólares. En este último año, la corriente neta de recursos provenientes del extranjero financiaba 26% de la inversión fija, equivalía a 61% de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, significaba 17% del gasto público total y 55% del déficit del sector público. La inflación acumulada entre 1970 y 1975 llegó a 76% y la sobrevaluación del peso era de más de 50% (véase la gráfica D2). El servicio de la deuda también se incrementaba e imponía mayores restricciones al futuro crecimiento del país. El desequilibrio era enorme y el público percibía que, tarde o temprano, llegaría una crisis cambiaria. De hecho, las fugas de capitales comenzaron en 1973. Ya era evidente que mantener la política económica como hasta entonces resultaba inviable. Lo que quizás no estaba tan claro era que el mismo modelo de crecimiento, con los vicios y problemas subyacentes, y que ya eran notorios para muchos, había llegado a su límite.

Gráfica D2. Tipo de cambio real e inflación, 1929-2007
(base 2000)

Fuente: Banxico <*http://www.banxico.org.mx/tipo/estadísticas/index.html*>.

Mientras tanto, el proceso de deterioro macroeconómico debía tener un final. Ocurrió el 1 de septiembre de 1976 cuando el tipo de cambio, que había estado fijo desde 1954, fue devaluado 59%. No había otra alternativa. No quedaban reservas internacionales, había una inflación de 22% y la deuda externa del país había llegado a casi 30 000 millones de dólares. La devaluación trajo como consecuencia mayor inflación y efectos depresivos importantes, lo que se agravó por el clima de confrontación entre el presidente Echeverría

y el sector privado. El gobierno no estaba preparado para aceptar una recesión y el desgaste político de la devaluación. Por ello, decretó inmediatamente un aumento salarial de emergencia de 23%, lo cual envió el mensaje a los mercados de que no había intenciones reales de estabilización. Había incertidumbre en los mercados financieros y dolarización de los depósitos bancarios. Para diciembre de 1976, alrededor de 70% de los nuevos depósitos en la banca eran en dólares. El PIB sólo creció 4.2% en 1976 y las perspectivas para 1977 eran poco alentadoras. A regañadientes, el gobierno de Echeverría terminó con un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía, en medio de rumores de un golpe de estado.

En esta coyuntura económica y política, el presidente López Portillo tomó posesión. Su discurso inaugural buscó la reconciliación y la construcción de confianza se inició con el cumplimiento del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. No obstante, en 1977 el PIB sólo creció 3.4%, prácticamente al mismo ritmo que la población. El programa de estabilización fue completamente ortodoxo y comenzó a dar resultados hacia el final del año.

El anuncio del descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo a principios de 1978 en el sureste del país cambió el curso de la política económica. Pero más importante aún, el descubrimiento del yacimiento de Cantarell y el aumento sostenido de los precios del petróleo eliminaron del debate público el cuestionamiento de los factores que habían causado la crisis. En realidad, el petróleo ocultó, y nadie quería ver, las debilidades de la estructura económica de México y los problemas que debían resolverse para sostener un alto crecimiento económico en un futuro previsible. Con el tiempo se ha demostrado que fue a partir de entonces que comenzó el último periodo de rápido crecimiento económico que ha registrado la economía hasta ahora, facilitado únicamente por la riqueza petrolera que nadie anticipó y que por naturaleza es efímera. Entre 1977 y 1981 el PIB creció 7.8% en promedio anual, mientras que la inflación promedió, 24%. El auge provino de una gran expansión de la inversión pública que estimuló la inversión privada, y de la enorme disponibilidad de fondos internacionales a tasas de interés reales negativas. La inversión pública aumentó 22% en promedio entre 1978 y 1981, mientras que la inversión privada lo hizo en 13 por ciento. Esta expansión tocó muchos sectores de la economía, como la agricultura, por medio del Sistema Alimentario Mexicano en el que se revirtió fuertemente la tendencia de descapitalización del campo, la infraestructura básica en comunicaciones y energía, y desde luego el sector petrolero y todos los aledaños que requerían una enorme inversión para su desarrollo. El gobierno lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial que pretendía impulsar al país a una nueva etapa de crecimiento industrial pesado, semejante al que vivía Corea en aquellos años. El propósito era aprovechar los ingresos petroleros extraordi-

narios para colocar a México en un nivel superior de desarrollo que fuera sostenible en el largo plazo.

En esa primera parte del sexenio de López Portillo la inflación estuvo relativamente contenida por tres factores principales: el aumento de la oferta de alimentos, la apertura de la frontera a la importación de mercancías y la contención de precios y tarifas del sector público, como gasolinas y energía eléctrica, y otros subsidios al consumo. Los ingresos petroleros extraordinarios sirvieron esencialmente para pagar la expansión de Pemex, que incrementó la plataforma de extracción petrolera de uno a alrededor de 3 millones de barriles diarios, en un periodo de sólo tres años. Este potencial de producción prácticamente no ha aumentado de entonces a la fecha.

La euforia que causó el auge petrolero trajo consigo aumentos significativos en los gastos gubernamentales, que aumentaron de 30.9% del PIB en 1978 a 40.6% en 1981. Por su parte, los ingresos públicos se mantuvieron prácticamente constantes en alrededor de 20% del PIB, por lo que el déficit aumentó a más del doble: de 6.7% del PIB en 1977 pasó a 14.6% en 1981. Además, la eficiencia con que se estaba ejerciendo el gasto público y la productividad de los proyectos eran bastante dudosas, sobre todo por la velocidad con que se estaban gastando los recursos. El financiamiento del déficit público fue posible por la emisión de dinero y por el endeudamiento externo con la banca comercial internacional. También la deuda de la banca y del sector privado creció mucho más rápidamente, a una tasa promedio anual de 35%, para llegar a un saldo en 1980 de casi 17 000 millones de dólares. Pero para el año siguiente, debido a la fuga de capitales y por haber mantenido una política económica expansionista, el gobierno se endeudó en casi 20 000 millones de dólares (un aumento de 56% en un solo año).

El haber mantenido un tipo de cambio prácticamente fijo provocó una creciente sobrevaluación de la moneda que, aunada a la apertura comercial que se había decretado temporalmente, agravó la posición de la balanza de pagos. Los ingresos del petróleo y del endeudamiento externo servían para importar bienes que se producían internamente, lo cual afectaba a la industria nacional por la llamada "enfermedad holandesa". Además, una parte importante de estas importaciones eran de bienes de consumo, lo que contrariaba el propósito del Plan Nacional de Desarrollo Industrial que buscaba dirigir en su mayoría los ingresos petroleros extraordinarios a la importación de bienes de capital. El producto crecía porque la demanda agregada era muy vigorosa y cualquier ineficiencia no se percibía fácilmente. La economía se había petrolizado. Prácticamente 75% de las exportaciones eran petroleras y 38% de los ingresos fiscales provenían del petróleo. La percepción generalizada era que el precio del petróleo continuaría creciendo indefinidamente. Toda la política económica del gobierno de López Portillo estuvo basada en este supuesto que resultó equivocado. Y sobrevino el colapso.

3. La crisis de 1982 y sus consecuencias económicas y políticas (1982-1987)

Todavía a finales de 1980 la economía mostraba signos de relativa estabilidad. Por un lado, estaba creciendo como nunca antes lo había hecho. Ello generaba un ambiente de bonanza, de abundancia. Pero a principios de 1981 se desbocó la expansión de los años previos y el gasto público aumentó cada vez más rápido, todavía sin que hubiera una conciencia plena del problema que había originado la crisis y las debilidades de la estructura económica. El inicio de la crisis se puede situar a fines de mayo de 1981, cuando el precio internacional del petróleo se redujo ligeramente, lo cual coincidió con el ciclo político que definiría al candidato del PRI a la presidencia y, por ende, al nuevo presidente de la República. La combinación de ambos factores tuvo un efecto dramático. Por un lado, el auge petrolero parecía que se acercaba a su término. Por otro, el secretario de Programación y Presupuesto, en su carrera a la candidatura, parece haber relajado los controles del gasto público, alimentando el déficit fiscal a niveles nunca antes vistos. Aunado a todo esto, las profundas diferencias de opinión en el gabinete económico dificultaban la toma de decisiones y frecuentemente llevaban a políticas contradictorias. En este contexto llegó el verano de 1981, donde muchos analistas han ubicado el punto de inicio de la vorágine que llevó a la crisis de la deuda y a la nacionalización de la banca. Tras la crisis resultó evidente que las reformas estructurales no podían esperar más. Era imposible mantener una alta tasa de crecimiento con la estructura económica vigente.

3.1. *Los orígenes de la crisis de 1982*

La reducción del precio del petróleo mandó una señal a los mercados internacionales. Si bien esta disminución fue más bien pequeña (alrededor de 10%), marcaba el fin de la época de expansión. La respuesta del sector público fue disminuir la presión sobre la balanza de pagos mediante la restricción a las importaciones de bienes suntuarios y no devaluar el tipo de cambio. Además se buscaría disminuir el gasto público, lo cual no ocurrió. El sector privado percibió entonces que la continuación de la expansión económica estaba en entredicho y comenzó a desarrollar expectativas devaluatorias. Para sostener la expansión del gasto público, el gobierno aumentó el endeudamiento externo con la expectativa de que los precios del petróleo se recuperarían en poco tiempo, no obstante el aumento de las tasas de interés internacionales y la reticencia de los bancos internacionales a extender crédito a largo plazo.

Por otro lado, hubo información contradictoria en el gabinete económico respecto al monto del déficit público, aparentemente por motivaciones polí-

ticas, lo que dificultó la toma de decisiones. En ese ambiente, el gobierno continuó su política expansiva, de tal suerte que el gasto público aumentó 25.7% en términos reales en 1981, y el déficit fiscal llegó a más de 14% del PIB. Mientras tanto, el enorme déficit en la balanza de pagos (12 544 millones de dólares) fue financiado por deuda externa (se contrataron créditos de corto plazo por 10 800 millones de dólares), que también financió la fuga de capitales.

La presión continuó hasta que, a regañadientes, el presidente López Portillo se vio obligado a devaluar el peso el 17 de febrero de 1982, de 26.91 a 47 pesos por dólar. Sin embargo la devaluación no funcionó pues el gobierno decretó un aumento a los salarios de 10, 20 y 30%. Esta fue, probablemente, la última oportunidad en que la crisis pudo ser evitada. Pero no había voluntad política para detener el gasto. Era el último año del sexenio y no se querían dejar obras inconclusas, por lo que las expectativas devaluatorias continuaron. De hecho, la sobrevaluación del tipo de cambió no había cesado a pesar de la devaluación. Ésta, y los aumentos salariales, dispararon los precios hacia arriba. El 20 de abril se intentó un plan de estabilización mucho más drástico que el anterior, pero no pudo ponerse en práctica por la inercia del gasto del sector público. Las presiones sobre la balanza de pagos continuaron y el gobierno tuvo que seguir endeudándose para financiar las importaciones y los gastos por el servicio de la deuda hasta que la banca internacional, después de haber otorgado un crédito de 2 500 millones de dólares al gobierno mexicano a fines de junio, cerró su crédito a México e incluso canceló líneas de crédito ya otorgadas, en forma repentina, inesperada y completa. Para fines de julio, las reservas del Banco de México prácticamente se agotaron y la respuesta fue, por primera vez en la historia del país, establecer un control de cambios. A partir de entonces se experimentaron diversos mecanismos cambiarios para racionar el uso de las divisas. Se estableció un sistema "dual"[1] y unos días más tarde, por la escasez de dólares, el gobierno decidió no pagar los depósitos en moneda extranjera ("mexdólares") en dólares reales, sino en moneda nacional a un tipo de cambio fijo de 69.50 pesos por dólar, lo cual generó un enorme descontento entre la comunidad ahorradora y creciente desconfianza en el gobierno. Finalmente, el 20 de agosto de 1982, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, destapó en Nueva York la crisis de la deuda, no sólo de México sino de toda América Latina. México no tenía los recursos para pagar. El país tuvo que cubrir en 1982 alrededor de 14 000 millones de dólares sólo de intereses, que equivalían a casi la mitad de todas las exportaciones de bienes y servicios del país en ese año. Como último recurso, el gobierno mexicano gestionó, en esos días de agosto, la

[1] Un sistema de tipo de cambio dual es aquél que señala dos paridades del peso con respecto al dólar, con el fin de distinguir distintos usos de la moneda extranjera. Es una suerte de control de cambios.

venta anticipada de petróleo por mil millones de dólares, en condiciones sumamente gravosas para el país. No había dólares en la reserva, a pesar de las medidas adoptadas hasta entonces. El país estaba al borde de la quiebra.

3.2. *La nacionalización de la banca*

El momento culminante de la crisis ocurrió unos días más tarde, el 1 de septiembre, cuando el presidente López Portillo intentó modificar el rumbo de los acontecimientos. En absoluta reserva, el presidente decidió nacionalizar, o más bien expropiar, la banca comercial privada y decretar el control generalizado de cambios. Fue una decisión que tomó el propio presidente de la República cuando, al escribir su informe y según cuenta en sus memorias, recibió la noticia de su secretario de Patrimonio de que el monto que "habían sacado" los mexicanos llegaba a cerca de 60 000 millones de dólares, en buena parte estimulados por los banqueros. Aunque ese monto no era el correcto, sino acaso unos 23 000 millones, el presidente decidió expropiar la banca. Por su parte, el control de cambios era indispensable por el agotamiento de las reservas internacionales del banco central. La crisis de la deuda externa, el maltrato que sufrieron las autoridades mexicanas en Washington al negociar la venta anticipada de petróleo, la ingobernabilidad que se aproximaba dada la situación de las reservas internacionales, parecen haber llevado al Ejecutivo a tomar esa decisión tan grave. La noticia le fue comunicada al presidente electo Miguel de la Madrid hasta la noche anterior al informe, y su reacción fue muy negativa. El director del Banco de México, Miguel Mancera, fue sustituido por Carlos Tello, a quien el presidente había encargado diseñar la estrategia para expropiar los bancos desde febrero de ese año, en caso de que decidiera hacerlo.

Los banqueros tampoco sabían nada ni se lo esperaban. Unas semanas antes habían sido convocados a Los Pinos donde el presidente los había felicitado por su patriotismo y los exhortó a luchar juntos contra la crisis. Al dar la noticia hacia el final del último informe de gobierno, la mayoría de los asistentes aplaudieron la decisión y hubo numerosas manifestaciones de apoyo de los diversos sectores del PRI y de otros grupos sociales más identificados con la izquierda. Los banqueros decidieron no ofrecer resistencia y sólo le comunicaron al presidente que seguirían los caminos legales para defender sus derechos. Su preocupación fundamental era negociar la indemnización de los activos de la banca de la mejor manera posible. El presidente promovió un cambio a la Constitución para otorgarle al Estado en forma exclusiva el servicio de banca y crédito, mismo que entró en vigor dos semanas antes de dejar el poder. Los banqueros se ampararon, pero la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de noviembre de 1983 de no

darle entrada al tema y ni siquiera discutirlo, liquidó las esperanzas de los accionistas de la banca expropiada.

En septiembre de 1982 el director general del Banco de México decidió que los depósitos en dólares en los bancos mexicanos se pagarían a 70 pesos por dólar, mientras los deudores los tendrían que cubrir a sólo 50 pesos. Este subsidio a las empresas deudoras equivalió a 4% del PIB e impidió el cierre masivo de empresas. El control generalizado de cambios fue ineficaz e ineficiente, y pronto se abandonó para dar lugar a diversos esquemas de política cambiaria que restringieron parcialmente el mercado de cambios. El resultado fue un recrudecimiento de la situación de desconfianza, una retracción aún mayor del gasto privado y, por tanto, una fuerte expansión de la oferta monetaria para financiar una parte del gasto deficitario del sector público. Hacia fin de año, la inflación llegó a cerca de 100% con una tendencia creciente y el déficit público a 16.9% del PIB, más del doble de la ya enorme cifra de 1980. El desempleo abierto se duplicó en 1982, de 4 a 8%, mientras que la actividad económica se contrajo –0.5%. Sin embargo, el alza del tipo de cambio aumentó la carga financiera de las empresas en más de 300% en sólo un año, lo que las debilitaba aún más. Encima de todo ello, el fuerte crecimiento de la deuda externa del país ponía en entredicho su viabilidad para los siguientes años. Su saldo había llegado a 84 100 millones de dólares, de los cuales 68.4% era deuda pública, 21.8% era privada y el 9.7% restante era deuda de la banca. Para el año siguiente, los vencimientos tanto de intereses como de capital sumaban más de 20 000 millones de dólares. Las perspectivas no eran nada positivas y la contracción tendría que ser significativa. En el mes de noviembre, las autoridades financieras suscribieron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, similar al suscrito seis años antes, pero esta vez no habría maná del cielo para aliviar el proceso de ajuste de la economía como con el descubrimiento del petróleo en 1977. Desde la explosión de la crisis de la deuda en 1982, la economía mexicana no ha logrado recuperar una senda de crecimiento económico como el experimentado en los 50 años previos. El lastre de la deuda fue muy pesado durante el decenio siguiente y limitó gravemente la recuperación económica.

En términos políticos, la nacionalización bancaria también fue crucial, pues con ella comenzó el cambio de régimen político. Entonces llegó a su culminación el sistema presidencialista, que quizás había tenido muchas facetas positivas durante decenios enteros, pero que en los últimos años se había excedido. Los años previos habían mostrado, una vez más, cómo el presidente podía decidir sin cortapisas el monto del gasto, su forma de financiamiento, la cantidad de la deuda pública, salarios y muchos precios básicos de la economía, sin ningún contrapeso dentro del gobierno o con la sociedad en su conjunto. Se llegaba al extremo de que el presidente mandaba y tomaba decisiones sin importar si éstas tenían o no respaldo jurídico. El cambio a

la Constitución *ex post*, sobre la exclusividad del Estado para llevar a cabo la actividad de banca y crédito, fue aplicada en forma retroactiva. La Suprema Corte decidió que no era posible cuestionar el cambio constitucional llevado a cabo por el Congreso de la Unión y avalado por la mayoría legal de las legislaturas estatales. Era legal y legítimo por definición. Esta fue la primera vez que se desechaba un amparo promovido por particulares por supuestas violaciones a las garantías individuales al haber un cambio constitucional. Era evidente que los poderes de la Unión estaban plenamente supeditados al poder presidencial.

Ello no quiere decir que no hubiera ciertas reglas no escritas de comportamiento, de balance entre los poderes fácticos del Estado mexicano. No sólo existían esas reglas, sino en realidad habían sido exitosas en la promoción del crecimiento del país desde los años treinta, pero con el paso del tiempo las relaciones de poder del régimen político habían variado hasta convertirse, en algunos casos, en complicidades no siempre sanas para el país. Los empresarios eran interlocutores del gobierno para los asuntos económicos, para reformas fiscales o planes de desarrollo, pero no se involucraban en política. Eso se lo dejaban al sistema. El gobierno consultaba con los empresarios —particularmente con los banqueros— sobre los elementos esenciales de la política económica que habría de seguir, y hubo decenios enteros de colaboración entre ambos actores. Pero eso se fracturó en el sexenio de Echeverría, como ya se mencionó, aunque López Portillo logró restablecerlo en sus primeros años de gobierno. Parecía que las antiguas reglas de relación entre ambos sectores se respetarían nuevamente. Sin embargo, la nacionalización de la banca rompió esas reglas no escritas del sistema.

La nacionalización de la banca desembocó en un proceso gradual de confrontación con el sector privado. Se desató una pérdida de "confianza" que no pudo restablecerse sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de manera más bien efímera, a pesar de los esfuerzos de Miguel de la Madrid. La nacionalización rompió los lazos entre el gobierno y los empresarios. Al cambiar las reglas antes reconocidas por todos, los empresarios decidieron entrar en la política y lo hicieron institucionalmente. El Partido Acción Nacional los acogió y aceleró un proceso que apenas se vislumbraba antes del 1 de septiembre. La nacionalización desató una fuerza cívica que poco a poco se fue haciendo de espacios públicos, ganando elecciones primero en el ámbito municipal y luego en el estatal. Parecía que el cambio de reglas y la violación de derechos fundamentales hicieron que el empresariado dejara de creer en la clase política, y particularmente en el presidente. Carlos Salinas recuperó esa credibilidad por unos años, pero la crisis de 1994-1995 volvió a abrir las heridas.

Con el tiempo, la nacionalización cambiaría el régimen político. Menos de 20 años después de aquel 1982, el régimen priísta fue vencido; la alternancia en el poder tuvo su origen precisamente en aquel movimiento político.

En este sentido, la nacionalización de la banca es un parteaguas en la historia contemporánea de México, pues dio lugar a un cambio de rumbo que tendría enormes repercusiones económicas, políticas y sociales.

3.3. *El estancamiento económico*

La economía estaba en una situación sumamente grave al comenzar el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y amenazaba con deteriorarse aún más si no se tomaban medidas en forma inmediata. Los desequilibrios macroeconómicos eran profundos. La respuesta tenía que ser rápida y además efectiva para revertir la tendencia de deterioro. El legado de 1982 era una verdadera bomba de tiempo que, aunque ya había comenzado a mostrar su destrucción, todavía no explotaba en toda su magnitud. La situación política era apremiante, pues el descontento de la iniciativa privada por la expropiación bancaria ya era evidente. Se habían desarrollado una serie de manifestaciones organizadas por líderes empresariales llamadas "México en la libertad", que invocaban la importancia de respetar el estado de derecho y los valores de la propiedad privada. Esto se convirtió en un desafío para el gobierno, por lo que el presidente De la Madrid decidió encauzarlos mediante la vía institucional partidista. El desencanto del sector privado creció con el cambio al artículo 25 constitucional a fines de 1982, en el que se establecía la llamada "rectoría del Estado" en la economía y se permitía que el sector privado, bajo ciertas condiciones, pudiera acceder hasta a 33.3% de las acciones de la banca estatizada. El sector privado consideró esto como una prueba de la institucionalización de la intervención estatal en la economía, al tiempo que la izquierda consideraba un retroceso permitir la inversión privada en la banca recién nacionalizada. En palabras de Miguel Ángel Granados Chapa, "la nacionalización fue flor de un día". En este sentido y a pesar de que fue su intención, el presidente no logró conciliarse con el sector privado y se distanció de los grupos de izquierda que habían apoyado la nacionalización bancaria. A la larga, este desencanto fue un obstáculo para el regreso de la confianza, y de los capitales que habían huido durante el sexenio anterior.

Un componente de la grave situación que se recibía en herencia era el deterioro en la actividad económica y el desempleo creciente. El aumento de casi 500% en el costo financiero externo de las empresas las acercó a la quiebra y provocó la caída de la actividad industrial desde el segundo semestre de 1982. Por las circunstancias y la profundidad de las medidas adoptadas en los años siguientes, así como por el estancamiento económico que se ha vivido desde entonces, parece claro que ni siquiera los más altos funcionarios del nuevo gobierno se percataron entonces de la verdadera gravedad de la crisis económica.

La política macroeconómica del gobierno fue de ajuste ortodoxo con algunas variantes. Aumentó impuestos, disminuyó subsidios y redujo algunos gastos; renegoció la deuda externa para lograr plazos más amplios, mejores condiciones e incluso dinero fresco, y promovió la renegociación de la deuda externa privada. En el primer año logró reducir el déficit público a la mitad y rompió la tendencia al alza de la inflación, con un costo social elevado, pero los años siguientes no fueron tan exitosos. En febrero de 1983 se consiguió un crédito "jumbo" de 5 000 millones de dólares y se reestructuró parte de la deuda, con lo cual se ganó tiempo para poder pagar pero sin reducir el pago de intereses, que sólo en 1983 fueron de 14 684 millones de dólares. Este mismo proceso se repitió otras dos veces durante el sexenio de De la Madrid.

Por su parte, la deuda privada también se logró reestructurar con el amparo del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (Ficorca), que estimulaba la renegociación de las empresas con sus propios acreedores mediante la garantía del Banco de México. Este sistema resultó muy efectivo y evitó la quiebra masiva de empresas. No obstante, la transferencias de recursos al exterior representó 12.3% del PIB en 1983, cifra sin precedentes en la historia económica del país.

A pesar de estos esfuerzos, la economía no logró recuperarse y la devaluación del peso y los aumentos de los precios reforzaron el factor inercial de la inflación, que se fue acrecentando. En estas circunstancias de *impasse* en la lucha contra la crisis tuvieron lugar los sismos de septiembre de 1985 y poco tiempo después el desplome del precio del petróleo. En 1987 el déficit ya estaba nuevamente en los mismos niveles que en 1982. Los avances logrados en la lucha contra la crisis se desvanecieron. El sector privado tampoco reaccionó positivamente. Prevalecía aún la desconfianza que había originado la expropiación de la banca y el ataque a los derechos de propiedad. No hubo retorno de capitales al país.

El ajuste al gasto público se reflejó evidentemente en el gasto de inversión y en la disminución, en términos reales, del gasto social. Si bien la cobertura escolar no se contrajo, tampoco siguió su expansión. La superación de las barreras intergeneracionales en el logro educativo de los hogares, que había sido constante desde los años cincuenta, mostró reticencia a continuar durante la crisis. La reducción de la pobreza que se observaba desde hacía al menos tres decenios se detuvo e incluso empeoró. Así, el costo de la contracción económica fue la pérdida de empleos, el deterioro de los salarios reales y el aumento de la desigualdad, lo que derivó en elevados costos sociales. El producto real disminuyó en promedio 0.03% entre 1983 y 1987 (–1.9% por habitante). La inflación, que en 1982 llegó a casi 100%, a fines de 1987 registró un nivel de 132%. La deuda externa continuó aumentando hasta llegar a 107 470 millones de dólares en 1987. El sacrificio de la sociedad y del gobier-

no había sido enorme, y sin embargo no se había avanzado en la solución de la crisis. El panorama era muy desalentador.

4. Estabilización, cambio estructural y lento crecimiento en la era de la globalización (1988-2009)

El estancamiento de los años ochenta puso en evidencia la necesidad de realizar cambios sustantivos en la estructura económica, de la misma forma como se había hecho evidente en otros países del mundo. La apertura económica y política en la Unión Soviética, la caída posterior del muro de Berlín y el cambio europeo de fines de los años ochenta constituyeron también una influencia vigorosa para el cambio de estructuras ya anquilosadas. En México, el deterioro de los niveles de vida de la población estableció el marco para la realización de reformas, que si bien comenzaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se aceleraron a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, una vez que se logró estabilizar la economía. Muchas de esas reformas fueron exitosas y modificaron el panorama económico del país, pero algunas más fueron poco afortunadas y dieron lugar a suspicacias y dudas sobre los beneficios de las reformas mismas. Estos claroscuros de los cambios en la estructura económica demostraron también la poca solidez de varias instituciones, lo que dio lugar al cuestionamiento sobre la continuación o no de reformas estructurales aún pendientes. En el camino, la economía mexicana se vinculó aún más con la norteamericana, cuya crisis de 2008-2009 trajo consecuencias graves para el país.

4.1. *Estabilización exitosa*

El 15 de diciembre de 1987 se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para disminuir la inflación y recuperar el crecimiento económico. A diferencia de los esquemas anteriores, el Pacto contenía elementos ortodoxos, que ya se habían tratado en el pasado, y al mismo tiempo medidas de tipo heterodoxo que incluían controles de precios y salarios en forma temporal. El programa buscaba eliminar el componente inercial de la inflación, usar el tipo de cambio como ancla nominal e inducir un cambio en las expectativas de la gente que reflejara la credibilidad de que el programa se podría sostener en el largo plazo. Una parte esencial fue el esquema de "concertación" entre los sectores productivos y el gobierno, que fue posible por la composición oligopólica de muchos mercados, y por la esencia corporativista del sistema político de entonces. Los primeros resultados del PSE fueron extraordinarios. La inflación anual, diciembre-diciembre, disminuyó de 159.2% en

1987 a 51.2% un año más tarde, con tendencia a la baja, y el PIB real aumentó 1.4% en 1988, que aún era demasiado bajo.

Para lograr un crecimiento más alto se requerían recursos adicionales del exterior y una reducción de la carga de la deuda. Era esencial disminuir las transferencias al exterior, generar repatriación de capitales y estimular las entradas de capital en forma de inversión extranjera. En julio de 1989, con el "Plan Brady", el gobierno de Salinas redujo el peso de la deuda y mandó una señal a los mercados de que ese problema estaba en vías de solución. Inmediatamente las tasas de interés internas disminuyeron casi 20 puntos porcentuales. En 1989 el PIB creció 3.3%, cifra superior al crecimiento de la población, y disminuyó el déficit público de 12.5% del PIB a sólo 5.6% en un año, fundamentalmente por la reducción del pago de intereses. La inversión privada, nacional y extranjera, se reactivó y la acompañó el regreso de capitales.

El anuncio de la reprivatización de la banca nacionalizada en mayo de 1990, y la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, anunciada en agosto, terminaron por convencer a los inversionistas nacionales y extranjeros de que las medidas para contener la inflación, así como los diversos cambios estructurales, reprivatizaciones, desregulación, etcétera, eran permanentes. La entrada de capitales no se hizo esperar. Por primera vez desde 1982 la transferencia neta de recursos fue ligeramente positiva para el país. El crecimiento del PIB fue de 4.5% en términos reales, el más alto desde el inicio de la crisis de la deuda, estimulado principalmente por el consumo privado que había caído tanto en los años ochenta.

Sin embargo, el exceso de gasto interno aumentó la inflación y deterioró la balanza de pagos, en parte también por la sobrevaluación del peso, al tiempo que el gobierno continuó reduciendo su déficit fiscal para llegar a sólo 3.9% del PIB en 1990 (aunque el pago de intereses de la deuda pública llegó a 10.1% del PIB). Es decir, ahora el exceso de gasto comenzaba a ser del sector privado y no del sector público, por primera vez en la historia del país.

4.2. *El proceso de reforma estructural y sus efectos*

En medio de la contracción económica y la masiva transferencia de recursos al exterior, el gobierno de De la Madrid había iniciado desde 1983 los primeros cambios estructurales: reducir el tamaño y complejidad del sector público y abrir la economía a la competencia del exterior. Se eliminaron permisos previos a la importación y se redujeron aranceles. En 1985 México ingresó al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés), lo cual le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los próximos años. La rápida apertura comercial no generó un cierre de empresas o despidos masivos de trabajadores y se dio

prácticamente sin oposición de empresarios o trabajadores, cuestión que cambió más adelante cuando empezaron a resentir más fuertemente la competencia externa.

El comienzo del gobierno salinista a fines de 1988 coincidió con cambios profundos en el sistema económico y político mundial. Los cambios en la Unión Soviética liderados por Mijaíl Gorbachov, el reformismo en el Reino Unido impulsado por Margaret Thatcher y el regreso de los republicanos con Ronald Reagan en Estados Unidos marcaron una época de cambio profundo hacia la derecha. El proceso de unificación europea también se aceleró en esos años. Pero sin duda, el momento más paradigmático fue la caída del muro de Berlín a fines de 1989 y el desmembramiento del bloque soviético y de la propia URSS en los meses que siguieron. El fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones a los países en vías de desarrollo más que la preeminencia del mercado y la liberalización económica. Ello coincidía con el fin de una década de estancamiento económico y problemas crónicos de inflación y devaluaciones monetarias en muchos países de América Latina. La respuesta fue el llamado Consenso de Washington, que llamaba a la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y de capitales, la eliminación del déficit público y de los subsidios excesivos, y la formación de capital a largo plazo. El reformismo de Carlos Salinas de Gortari se enmarcó en este proceso de transformación internacional.

Las reformas se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la economía del país, mediante mecanismos de mercado, y disminuir sensiblemente la participación del Estado en la producción y en la construcción de infraestructura, para dejar estas áreas en manos privadas. Estas reformas, por tanto, implicaron abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas, que a lo largo de muchos años habían estado restringidas al Estado o a mexicanos, y eliminar regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía. Las reformas también estuvieron enfocadas a modificar los derechos de propiedad, particularmente en el sector rural, para tratar de estimular la inversión en esas áreas. No todos los sectores fueron tocados con la misma fuerza ni los cambios tuvieron la misma rapidez, ya que se mantuvieron en manos del Estado algunas áreas, como la mayor parte del sector energético, pero aún ahí hubo cierta apertura a la competencia y a la iniciativa privada.

Sin duda la reforma de mayor trascendencia fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (precedido de un tratado semejante con Chile en 1991), que entró en vigor en enero de 1994. También se firmaron acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela, y con Costa Rica, que entraron en vigor en enero de 1995. La firma del TLCAN transformó para

siempre la fisonomía de la economía mexicana: disponibilidad de productos de todo el mundo e integración de la economía mexicana a la estadounidense, con la que estrechó aún más sus vínculos, para bien y para mal. El objetivo central era elevar la competitividad del sector productivo del país al confrontarlo con la competencia externa para eliminar de una vez por todas, se argumentaba, la ineficiencia de la economía. La apertura de la economía al exterior fue dramática (véase la gráfica D3).

Gráfica D3. Volumen del comercio internacional, 1925-2007
(pocentaje del PIB)

Fuente: INEGI <*http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx*>.

Los cambios a las reglamentaciones sobre la inversión extranjera también debilitaron el esquema proteccionista pues, además de brindar mayor seguridad jurídica a la inversión foránea, el acceso a las diversas actividades económicas al capital extranjero se amplió en forma gradual desde 1984. En 1993 se emitió una nueva Ley de Inversión Extranjera que amplió significativamente las áreas no restringidas por la ley y se adaptó la legislación a los acuerdos convenidos en el TLCAN. Ello contribuyó significativamente a la introducción plena de México a la economía internacional.

La otra gran área de reformismo de Salinas fue la reprivatización de entidades y empresas estatales. Si bien ésta la había comenzado De la Madrid, fue Carlos Salinas quien realmente transformó una parte importante del entonces sector paraestatal. A mediados de 1989 el gobierno salinista decretó la privatización de Aeronaves de México y de Mexicana de Aviación, del Grupo Dina, así como de algunos ingenios azucareros. En 1990 se privatizó

Teléfonos de México, la Minera Cananea, otros ingenios y algunas plantas de Conasupo. Además, se anunció la reprivatización de la banca. En 1991 se privatizaron tres empresas acereras, una compañía de seguros, la fábrica de carros de ferrocarril y algunas otras empresas. Otra reforma muy importante fue la concesión de 4 000 kilómetros de autopistas al sector privado, área que siempre había quedado en manos del sector público.

Algunas de estas privatizaciones resultaron muy exitosas, como la de las aerolíneas y de motores automotrices. Otras han sido muy cuestionadas, como la de Telmex, en la cual se ha argumentado que de un monopolio estatal se transitó a un monopolio privado, aunque todo mundo reconoce el enorme avance y la transformación organizacional y tecnológica de la empresa y del servicio telefónico en el país. Otras más, la bancaria en particular, han sido severamente criticadas por diversas razones. Algunos critican la forma como se adjudicaron los bancos a los inversionistas privados: con alta discrecionalidad, financiamiento endeble y a un precio excesivamente caro. Otros la han criticado por considerar que la forma como se reprivatizó la banca y se liberalizó el sistema financiero fueron las causas principales de la crisis de 1994-1995 y del oneroso rescate bancario que le siguió. Otros más han criticado simplemente el haber regresado al sector privado un área de la economía vital para el desarrollo nacional. Las consecuencias de la reprivatización bancaria en la crisis de 1994-1995 se verán más adelante.

Tal y como ocurrió en otros países, las privatizaciones de los años noventa mostraron experiencias positivas en algunos casos y experiencias más bien negativas en otros, que pusieron en tela de juicio el proceso mismo. La debilidad del Estado mexicano y la insuficiente fortaleza de las instituciones reguladoras dieron lugar a abusos, a la extranjerización de empresas y a actos de corrupción que empañaron el proceso y la finalidad del esfuerzo reformador. En muchas ocasiones el interés de algunos quedó por encima del interés de la mayoría.

Al mismo tiempo, el gobierno desreguló diversas actividades económicas para reducir costos, promover la competencia entre productores y aumentar el bienestar social. El sector financiero fue liberalizado y su marco legal se ajustó para enfrentar mayor competencia, pasando de una regulación directa a una más de tipo "prudencial". Se reformó el transporte de carga por carretera, que tenía severas barreras a la entrada y era en realidad un mercado oligopólico poco eficiente; la minería, en la que se ajustó el marco legal y se facilitó la asignación de derechos de explotación mediante mecanismos de mercado; los sistemas de asignación de cuotas a los productores de azúcar y café, que fueron desmantelados, entre otros.

El resultado de la reforma ejidal no dio los resultados esperados. Más aún, si bien en el momento de su discusión no se escucharon grandes voces de oposición, es factible que, en parte, el movimiento armado en Chiapas de

enero de 1994, al menos al principio, haya tenido como punto de aglutinamiento de los campesinos su oposición a la reforma, y en particular el fin del reparto agrario. Este conjunto de medidas —y algunas otras como la nueva ley del Banco de México, en la que se le dio autonomía del Poder Ejecutivo, al menos formalmente, y como la Ley de Competencia y la creación de la Comisión correspondiente, que buscaba evitar prácticas monopólicas que lesionaran el sistema de competencia— constituyeron las principales reformas estructurales que afectaban el sistema económico. Lamentablemente, la forma como se realizaron algunas privatizaciones, la crisis de 1994-1995 y el rescate bancario frenaron sensiblemente el espíritu reformador al deteriorar nuevamente la confianza en el Estado y en el gobierno, lo que eventualmente culminó en la alternancia del poder hegemónico del PRI en 2000.

4.3. *La crisis de 1994-1995 y sus secuelas*

El año de 1994 empezó con el levantamiento zapatista, el mismo día que entró en vigor el TLCAN. La realidad de Chiapas contrastaba con la euforia que entendiblemente despertaba el tratado comercial y las expectativas de alto crecimiento económico. El levantamiento zapatista fue como un balde de agua fría para el gobierno. Aunque fue efímero y muy localizado, y no generó salidas de capital importantes, sí parece haber distraído la atención del presidente y mostró, para algunos segmentos de la sociedad, que el cambio reformador de los años previos difícilmente alcanzaba a todos los grupos sociales.

Pero la crisis económica de 1994-1995 se originó en la liberalización financiera y la reprivatización bancaria años atrás, así como en la política macroeconómica caracterizada por la lucha a ultranza contra la inflación y el deterioro de la balanza de pagos. Como en crisis previas, cuando la economía ejerció un gasto mucho mayor a sus ingresos y requirió enorme ahorro externo, su crecimiento no fue sostenible. El crédito bancario se aceleró a partir de la privatización y de la liberalización del sistema financiero. De diciembre de 1988 a noviembre de 1994, el crédito aumentó casi 25% en promedio anual (en términos reales). Era la primera vez, en muchos años, que la población tenía acceso a crédito para adquirir bienes durables. Lamentablemente, cuando ello ocurrió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no supervisó adecuadamente a los bancos, y los depositantes tenían garantizados sus depósitos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Había muy pocos incentivos para que los bancos otorgaran créditos responsablemente. La cartera vencida se cuadruplicó: pasó de 14 a 53% entre 1991 y 1995. Mas el crédito irresponsable no fue el único yerro del sistema bancario. Como los préstamos excedieron a los depósitos, el faltante fue cubierto por préstamos interbancarios, principalmente de bancos extranjeros y en moneda extranje-

ra, lo que dejó muy expuesto al sistema bancario a cambios bruscos en el tipo de cambio y tasas de interés.

La política antiinflacionaria que utilizó al tipo de cambio como ancla fue también una causa importante de la crisis. Mientras que los inversionistas extranjeros percibían los acontecimientos en México como un "nuevo milagro mexicano", que dio lugar a entradas de capital de 84 000 millones de dólares entre 1991 y 1993 (de los cuales 60 000 eran inversión de cartera y 14 000 de inversión extranjera directa), un reducido grupo de especialistas alertaban acerca de la sobrevaluación del tipo de cambio y sus consecuencias. Pese a las advertencias, los dirigentes de la política económica siguieron un astringente programa de freno a la inflación, muy exitoso en el cumplimiento de sus metas (en 1993 llegó a 8%), pero que lamentablemente socavaba la productividad nacional. El PIB real entre 1991 y 1993 creció sólo 3.6, 2.8 y 0.6%, respectivamente. El costo de reducir la inflación estaba resultando alto. Sin que las autoridades lo advirtieran, un nuevo brote de "enfermedad holandesa" ocurría en el país. No obstante, el crecimiento de las exportaciones (que alcanzó 17% en 1994) formó una cortina de humo que no dejaba ver con claridad la fuerza de la sobrevaluación del peso. A pesar del aumento de las exportaciones, el déficit en cuenta corriente repuntó para situarse en la cifra récord de 29 000 millones de dólares al final de 1994. Con un déficit que superaba por mucho las reservas internacionales, un flujo de inversión extranjera directa compuesto en 80% por capital de corto plazo —que debía declinar tarde o temprano— y un peso sobrevaluado, la economía estaba —como más tarde la describiría el presidente electo Ernesto Zedillo— "prendida con alfileres".

Las reservas internacionales sufrieron la primera merma tras el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994. A partir de entonces se desencadenó una lucha frenética por defender la estabilidad del peso frente a ataques especulativos recurrentes. Para defender las reservas, la Secretaría de Hacienda recurrió a la emisión de Tesobonos, que eran certificados gubernamentales redimibles a la fecha de su vencimiento al tipo de cambio del día, y que pagaban una tasa de interés muy superior a la de mercado. La emisión de Tesobonos evitó que las reservas internacionales llegaran a niveles muy bajos en junio, lo que hubiera obligado a una devaluación justo antes de las elecciones presidenciales. Conforme crecía la desconfianza en la estabilidad del peso, la deuda interna en Cetes (en pesos) pasó de constituir 70% del endeudamiento a sólo 10% al final del año. Su lugar lo ocupó la deuda de Tesobonos (en dólares y a corto plazo) que a lo largo de 1994 pasó de 3 000 a más de 29 000 millones de dólares.

Durante los últimos meses de la administración del presidente Salinas continuó una cierta política expansionista que descansaba en la inversión extranjera, sobre todo de cartera o financiera. Las elecciones habían transcurrido en forma pacífica y el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó con amplia

ventaja y sin cuestionamientos. No obstante, el deterioro macroeconómico continuaba y el déficit de las transacciones con el exterior se acentuaba. El problema se agravó por la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de aumentar la tasa de interés, y por el clima de inseguridad política que provocó el asesinato del Secretario Ejecutivo del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994. Nuevamente estos hechos violentos se reflejaron en la contracción de las reservas internacionales, debilitando al peso.

De acuerdo con el documento "Criterios generales de política económica" enviado al Congreso poco después por el Ejecutivo, la política económica se mantendría esencialmente sin cambio en 1995, lo que para muchos analistas parecía poco factible. Los inversionistas internacionales prefirieron, en un primer momento, esperar la entrada del nuevo gobierno. Éste aceptó implícitamente las proyecciones presentadas en los "Criterios" y no anunció ningún cambio importante de política económica. Entonces comenzó una vorágine contra el peso, las reservas disminuyeron y la emisión de Tesobonos creció casi 10 000 millones de dólares (más de una tercera parte del total de la emisión) en las primeras tres semanas de diciembre. La falta de divisas obligaba al gobierno a depreciar el peso (ampliando la banda de flotación) y, al consultarlo en una reunión del Pacto el 20 de diciembre de 1994, hubo una fuga de capitales que disminuyó las reservas en unos 5 000 millones de dólares más. Tras esa primera depreciación, el gobierno tuvo que dejar flotar el peso el 22 de diciembre ante la imposibilidad del Banco de México de intervenir en el mercado de cambios, lo que motivó el reemplazo del secretario de Hacienda. El tipo de cambio llegó a 5.10 pesos por dólar al terminar el año, 48% más que un mes antes, y las reservas internacionales quedaron en apenas 6 200 millones de dólares. La economía mexicana entraba en una profunda crisis que resultó ser mucho más grave de lo que se pronosticó inicialmente, pero de corta duración.

Ante la realidad de los excesos previos que se reflejaban en el elevado déficit de la balanza de pagos, y las exigencias del FMI y del Tesoro de Estados Unidos, el gobierno del presidente Zedillo respondió con una serie de medidas contraccionistas (reducción del gasto y elevación de las tasas de interés) y diversas medidas para sortear la inevitable crisis del sistema financiero. Creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) para resarcir el capital de los bancos, mediante la adquisición de deuda por parte del Fobaproa; las Unidades de Inversión (UDIS) y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) para sanear las carteras de los bancos.

La caída del PIB en 1995 fue mayor aún a la experimentada durante la Gran Depresión, al tiempo que se desató la inflación. El PIB se contrajo 6.2%, pero la construcción cayó 23.3%. Los sectores más relacionados con las exportaciones disminuyeron su nivel de actividad, pero menos que el resto de la economía. Por ejemplo, la producción manufacturera se contrajo casi

5%. Sólo el sector agropecuario aumentó ligeramente su producción durante 1995 (1.8%). La inflación pasó de 8% a fines de 1994 a 52% a fines de 1995.

Pero el prolongado dinamismo de la economía norteamericana impulsó a su vez las exportaciones mexicanas acelerando la recuperación económica y consolidando la integración económica entre los dos países. Las exportaciones aumentaron de 61 000 millones de dólares en 1994 a 166 000 millones en 2000 (172% en sólo seis años). El índice de actividad industrial en México reflejó plenamente la expansión externa al aumentar 7.2% en promedio anual (1996-2000), mientras que el sector primario avanzó a un paso mucho menos rápido, apenas 1% por año. El sector de telecomunicaciones creció también muy rápidamente (8.2%), en parte por el cambio tecnológico mundial y por la reprivatización de los años previos. En conjunto, el PIB aumentó 5.5% anualmente entre 1996 y 2000 y la inflación tendió a reducirse gradualmente, hasta llegar a 8.9% al final del sexenio de Ernesto Zedillo.

Si bien la crisis de 1994-1995 fue muy corta en duración, pues el PIB prácticamente se recuperó el año siguiente, sus secuelas y la crisis financiera fueron profundas. El rescate bancario fue exitoso en cuanto que la banca no detuvo sus operaciones y los depositantes no perdieron su dinero. A pesar de la crisis financiera, que fue aliviada por el paquete de líneas de crédito externo que encabezó el gobierno de William Clinton de casi 50 000 millones de dólares, el sistema de pagos continuó, pero miles de deudores perdieron sus activos y otros tantos se declararon en moratoria. Ocurrió un grave problema de riesgo moral que encareció el costo del rescate, pues se alentó que muchas personas se declararan en quiebra, ellos o sus negocios, aun cuando pudieran hacer frente a sus obligaciones, pues sabían que iban a ser rescatados de cualquier manera. El proceso se caracterizó, además, por la discrecionalidad y la falta de transparencia, lo que agregó suspicacia a muchas de las operaciones y se cuestionaba si se estaba salvando a los bancos o a los banqueros. En 1998, en medio de acusaciones de fraude por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de una parte de la opinión pública, y de que la autoridad protegía a los llamados "ladrones de cuello blanco", el Congreso desmanteló el Fobaproa y le transfirió sus activos y pasivos al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). A pesar de controversias constitucionales que interpuso la Auditoría Superior de la Federación para revisar la deuda del IPAB, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la deuda del rescate bancario como deuda soberana, cerrando así el caso jurídicamente. No obstante, el impacto político fue trascendente, pues le dio fuerza a la postura opositora de Andrés Manuel López Obrador, que aún sigue vigente.

El rescate bancario resultó en un descontento que agravó todavía más la agitación social y política en contra del partido hegemónico y redujo la capacidad de la economía para crecer en el largo plazo. En medio de esta coyuntura política, el PRI perdió la mayoría en el Congreso en 1997 por muy peque-

ño margen, y ya no le fue posible pasar reformas económicas sustantivas. De ese entonces a la fecha, ha sido muy difícil encontrar los consensos políticos para realizar las reformas estructurales. El avance fue más en el terreno político y de transparencia que en el ámbito económico. El presidente Zedillo logró aprobar, al inicio de su periodo, reformas en los ámbitos electoral y del poder judicial de gran importancia, y algunas más sobre órganos reguladores, esenciales para el buen funcionamiento de los mercados. También logró pasar la primera reforma sobre el sistema de pensiones, aunque todavía fue insuficiente. Pero otras reformas como la energética, la laboral, la educativa y la de pensiones en organismos gubernamentales ya no pudieron ser llevadas a cabo. Incluso tuvo dificultades para que fuera aprobada la transferencia del costo fiscal del rescate bancario a la deuda pública, que llegó a alrededor de 18% del PIB.

La integración de México a la economía mundial había dado el fruto de la estabilidad, pero con un crecimiento todavía insuficiente. Además, el crecimiento era claramente desigual entre regiones y entre sectores, lo que tendió a polarizar a la sociedad. Si bien la confianza en el gobierno se había recuperado en los primeros años del sexenio salinista, fue la crisis de 1994-1995 y sus secuelas las que interrumpieron el proceso reformista de los años previos. El rompimiento del pacto social, cuyos orígenes se remontaban muchos años atrás, fue ahondado por la crisis, lo que llevó a que prevaleciera la desconfianza y el descontento con el gobierno priista que culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000, después de 71 años de un régimen unipartidista.

La expectativa de la sociedad era grande y se esperaba que el gobierno de Vicente Fox realizara los cambios que habían quedado pendientes. La composición del Congreso y la impericia negociadora de la presidencia, aunada a divisiones dentro del partido en el poder, no permitieron avanzar en materia de reformas estructurales. La única que merece mencionarse fue la referente a la transparencia y rendición de cuentas que institucionalizó la apertura de la información pública y que, gradualmente, ha modificado el panorama de la participación ciudadana en asuntos públicos y su exigencia en la rendición de cuentas. Pero otras reformas necesarias para mejorar la competitividad no fueron afrontadas directamente. La única excepción fue la reforma del sistema financiero que dio lugar a la proliferación de instituciones, que ha diversificado el mercado y que ha enfrentado, sólo gradualmente, la extranjerización del sistema de pagos.

El comienzo del gobierno foxista coincidió con el de George W. Bush, marcado por la desaceleración de la economía norteamericana. Menos de un año después, Estados Unidos sufrió el ataque del 11 de septiembre, que marcó la agenda nacional en aquel país y tuvo efectos negativos en las perspectivas mexicanas de mejorar la relación bilateral. El correspondiente estancamien-

to de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos hizo que durante la primera mitad del gobierno foxista la economía casi no mostrara crecimiento (0.6% en promedio anual en 2001-2003). La excepción fue el sector de transportes y telecomunicaciones que creció en promedio 3.5% anualmente. Era un primer impacto negativo de la estrecha integración de la economía mexicana con la estadounidense, que se volvería dramático durante la crisis de 2008-2009. Una vez que las exportaciones recuperaron su dinamismo a partir de 2004 por la expansión de la economía norteamericana y el aumento de los precios del petróleo, México logró crecer 3.9% en promedio desde la segunda mitad del sexenio foxista y hasta el 2008. Al mismo tiempo la inflación se mantuvo en alrededor de 4% anual.

El aumento del precio del petróleo incrementó ligeramente los recursos fiscales, lo que le dio mayor margen de maniobra al gobierno federal y acrecentó el gasto de las entidades federativas. El aumento de los ingresos petroleros permitió mayor actividad de exploración de Pemex, que desgraciadamente tuvo resultados más bien magros. En balance, la mayor parte de los ingresos extraordinarios de la renta petrolera no se reflejaron en aumentos de la inversión, pero sí acrecentaron las reservas internacionales del Banco de México que llegaron a alrededor de 90 000 millones de dólares en 2008. No obstante, la ya crónica insuficiencia de ingreso fiscal, debida a la alta dependencia del fisco de la renta petrolera, hizo inminente algún tipo de reforma fiscal que finalmente ocurrió en el primer año del gobierno de Felipe Calderón. Lamentablemente el alcance de la reforma fue más bien limitado y no consiguió resolver el problema de fondo. Lo mismo ocurrió con la reforma petrolera, que era indispensable por la drástica caída de las reservas probadas en el país. Después de una gran movilización política y negociaciones entre los tres partidos más importantes en el Congreso, la reforma petrolera le dio mayor flexibilidad y recursos a Pemex, pero no alcanzó a resolver el grave problema de deterioro de las reservas. La reforma no permitió el concurso de inversión privada que aliviara la carga financiera de Pemex y le dejara más recursos para inversión. Los proyectos de exploración y extracción en aguas profundas quedaron paralizados y se perdió una gran oportunidad de reformar el sector energético, ante la falta de acuerdos por una desconfianza mutua entre los principales actores políticos. Finalmente, el presidente Calderón realizó reformas al IMSS y al ISSSTE que aliviarán, en el largo plazo, el grave problema de los pasivos por pensiones de sus trabajadores.

En esta coyuntura estalló en 2009 la crisis financiera en Estados Unidos, que se originó en el sector inmobiliario y afectó a los grandes bancos, casas hipotecarias, aseguradoras y banca de inversión en ése y en otros países. El impacto sobre México fue inmediato y se reflejó en las exportaciones, íntimamente ligadas al sector industrial. Nuevamente, México estaba enfrentando los graves choques externos que caracterizaron la mayor parte del siglo XX.

Conclusiones

La historia económica de México en el siglo xx alargado, 1929-2009, puede caracterizarse por tres periodos centrales: uno de rápido crecimiento económico, hasta 1981, que aumenta la clase media y mejora el bienestar de los mexicanos, al tiempo que el país experimenta la transición demográfica y se urbaniza. Pero hacia los años sesenta el esquema de desarrollo muestra su insuficiencia y su incapacidad para transformarse y mantener la bonanza, por lo que se recurre a estrategias de crecimiento insostenibles que a la postre resultan en una profunda crisis económica. El segundo periodo es de transición, 1982-1987, pues marca el fin del periodo de auge y de las reglas del juego que hasta entonces se habían seguido, en medio de un estancamiento económico que no logra transformar la estructura económica, pero cuyo desempeño hace inevitable el proceso reformista que tomaría lugar poco después. Finalmente, el tercer periodo que va de 1988 al 2009 se caracteriza, en lo económico, por el lento crecimiento enmarcado por una amplia serie de reformas estructurales que parecen iniciar los cambios que requiere el país. El resultado, sin embargo, ha dejado mucho que desear pues varias de las reformas más importantes no se han realizado de la mejor manera. Ello pone en entredicho la deseabilidad de las reformas mismas y plantea la conveniencia de buscar alternativas que resulten en mayor bienestar para el país. Ése es un debate que permanece hasta ahora: profundizar las reformas, avanzar en ellas, ampliarlas, o más bien rechazarlas y cambiar el modelo de desarrollo por uno que garantice resultados.

La primera postura sostiene que si bien algunas reformas no se hicieron correctamente en los años noventa, son errores que es posible corregir. Y al mismo tiempo, se menciona que es imposible que el país pueda avanzar si perduran estructuras de mercado monopólicas, sindicatos omnipresentes, grupos de excepción en la sociedad que no pagan impuestos, rigideces en mercados claves como el laboral y el de telecomunicaciones, etcétera.

La segunda postura señala que, después de todo, el periodo más exitoso fue el del llamado "desarrollismo", y que algo bueno debe haberse hecho entonces para haber logrado el aumento sostenido del bienestar de la población. Por tanto, se deben tomar las enseñanzas del periodo para intentar replicar sus logros y evitar sus abusos y excesos, que sin duda existieron. Esta postura acepta la importancia del mercado en la asignación de recursos, pero subraya que el Estado debe intervenir en aquellos casos de fallas de mercado y donde existan asimetrías regionales o sociales que hacen perdurar la desigualdad y la pobreza.

En realidad estas dos posturas establecen una disyuntiva falaz, pues no son irreconciliables. Por un lado, es evidente que no es posible reiniciar un alto crecimiento económico en la presencia de mercados monopólicos y poco

competitivos, de sectores económicos y poderes fácticos que inhiben o de plano impiden la acción reguladora y supervisora del Estado, de sectores de la población privilegiados a costa del resto de la sociedad. Por otra parte, es evidente que el mercado no es capaz de evitar abusos e ineficiencias en detrimento de amplios grupos de consumidores, que existen muchos instrumentos de política económica que es deseable utilizar para alentar la producción y el desarrollo, así como la eliminación de asimetrías entre regiones y grupos sociales. Existe un papel que debe jugar el Estado y la mejor manera de encontrar su función específica es mediante la eliminación de los mitos históricos que todavía prevalecen en la historiografía económica del último siglo en México.

Es curioso que este periodo empiece y termine con una gran crisis mundial. Y es más curioso aún que las causas de una y de otra tengan muchos rasgos comunes. La crisis de 1929 dio lugar a innovaciones en materia de política económica e instituciones que estimularon el crecimiento económico durante medio siglo. Uno sólo puede esperar que la respuesta a la crisis de 2009 sea tan prolífica en ideas y acciones que le permitan a la economía reencontrar la senda de rápido crecimiento económico para el próximo medio siglo.

Referencias y bibliografía

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (eds.), 2005. *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México,* México, Fondo de Cultura Económica.

Aspe, Pedro, 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Babb, Sarah, 2003. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo,* México, Fondo de Cultura Económica.

Banco de México, 1995. *Informe anual 1994*, México, Banco de México.

Barker, Terry, y Vladimiro Brailovsky (eds.), 1981. *Oil or Industry? Energy, Industrialisation, and Economic Policy in Canada, Mexico, The Netherlands, Norway, and the United Kingdom*, Londres, Academic Press.

Bazdresch, Carlos, *et al.* (comps.), 1992. *Auge, crisis y ajuste.* II. *Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*, México, Fondo de Cultura Económica.

Boltvinik, Julio, y Enrique Hernández Laos, 1981. "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Cordera (coord.), pp. 456-533.

Brailovsky, Vladimiro, 1992. "Las implicaciones macroeconómicas de pagar: la política económica ante la 'crisis' de la deuda en México", en Bazdresch *et al.* (comps.), pp. 105-127.

Brothers, Dwight S., y Leopoldo Solís, 1967. *Evolución financiera de México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

Cárdenas, Enrique, 1994. *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Cárdenas, Enrique, 1996. *La política económica en México, 1950-1996*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, Enrique, 2008. "El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)", *El Trimestre Económico* 300, pp. 809-840.

Cárdenas, Enrique, y Gonzalo Castañeda, 1994. "Cuatro enfoques alternativos sobre la petrolización de una economía", en Castañeda (ed.), pp. 103-146.

Castañeda, Gonzalo (ed.), 1994. *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, México, Limusa.

Cavazos Lerma, Manuel, 1975. "Cincuenta años de política monetaria", en Fernández Hurtado (comp.), pp. 55-122.

Clavijo, Fernando, 2000. *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cordera, Rolando (coord.), 1981. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Dornbusch, Rudiger, y Sebastian Edwards (eds.), 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.

Dornbusch, Rudiger, *et al.,* 1994. "Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth", *Brookings Papers on Economic Activity* **25**, pp. 253-315.

Dresser, Denise, 1997. "Falling from the Tightrope: The Political Economy of the Mexican Crisis", en Edwards y Naím (eds.), pp. 55-79.

Edwards, Sebastian y Moisés Naím (eds.), 1997. *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

Elizondo, Carlos, 2001. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.

Espinosa, Amparo, y Enrique Cárdenas (eds.), 2008. *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* 2 vols., México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), 1975. *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, 1925-1975*, México, Fondo de Cultura Económica.

García Alba, Pascual, y Jaime Serra Puche, 1984. *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México.

Gil Díaz, Francisco, y Agustín Carstens, 1997. "Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis, 1994-95", en Edwards y Naím (eds.), pp. 165-196.

Gómez Oliver, Antonio, 1981. *Políticas monetaria y fiscal de México. La experiencia desde la posguerra: 1946-1976*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gurría, José Ángel, 1992. "La política de deuda externa de México, 1982-1990", en Bazdresch *et al.* (comps.), pp. 291-322.

Haber, Stephen, 2005. "Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003", *Journal of Banking and Finance* 29, pp. 2325-2353.

Haber, Stephen, *et al.,* 2008. *Mexico since 1980*, Nueva York, Cambridge University Press.

Heath, Jonathan E., 1995. *The Devaluation of the Mexican Peso in 1994. Economic Policy and Institutions*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

INEGI, 1985. *Estadísticas históricas de México*, 2 t., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Izquierdo, Rafael, 1995. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, Soledad, 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México.

Lustig, Nora, 1992. *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.

Minushkin, Susan, 2001. "Opening the Floodgates: Explaining Financial Market Opening in Developing Countries", tesis doctoral, Columbia University.

Mosk, Sanford A., 1950. *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Ortiz, Guillermo, 1994. *La privatización bancaria y la reforma del sector financiero*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ortiz Mena, Antonio, 1969. "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", *El Trimestre Económico* 146, pp. 417-449.

Pérez López, Enrique, 1987. *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador,* México, Diana.

Ranis, Gustav, 1974. "¿Se ha tornado amargo el 'milagro mexicano'?", *Economía y Demografía* **8** (1), pp. 22-33.

Reynolds, Clark, 1977. "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador. (Con algunas implicaciones para el futuro)", *El Trimestre Económico,* 176, pp. 997-1023.

Reynoso, Alejandro, 1989. "Essays on the Macroeconomic Effects of Monetary Reforms, Price Controls, and Financial Repression", tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology.

Romero Sotelo, María Eugenia (ed.), 2005. *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas.

Schlefer, Jonathan, 2009. *Política palaciega. El partido dominante y el origen de la crisis económica en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988. *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Solís, Leopoldo, 1981a. *Economic Policy Reform in Mexico. A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.

Solís, Leopoldo, 1981b. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas,* 11ª ed., México, Siglo XXI.

Suárez Dávila, Francisco, 2005. "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia", en Romero Sotelo (ed.), pp. 225-282.

Székely, Miguel, 2005. "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004", *El Trimestre Económico* 288, pp. 913-931.

Tello, Carlos, y Rolando Cordera, 1985. *México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.

Vega, Gustavo, y Gustavo del Castillo, 1995. *The Politics of Free Trade in North America,* Ottawa, Center for Trade Policy and Law.

Vernon, Raymond, 1963. *The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.

Villarreal, René, 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weintraub, Sydney, 2000. *Financial Decision-Making in Mexico*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.

Wilkie, James, 1978. *La Revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica.

12. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL PIB, 1921-2010

*Graciela Márquez**
El Colegio de México

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo entender las transformaciones de la economía mexicana en el largo plazo mediante el comportamiento del producto interno bruto (PIB), una variable agregada que mide la producción de bienes y servicios. La literatura sobre la evolución económica de México en el siglo XX se ha concentrado en los periodos de crecimiento sostenido o en los años de crisis. Asimismo, una buena parte de las explicaciones sobre el desarrollo de la economía mexicana en el siglo pasado analiza casi exclusivamente los virajes de la política económica, prestando poca atención a las tendencias de crecimiento de largo plazo. Además, muchos de los estudios de la economía mexicana, influenciados por la periodización del régimen político, utilizan a los sexenios como unidad de análisis, lo que evidentemente disminuye su capacidad para distinguir los cambios que corresponden a tendencias de largo plazo y los que describen procesos coyunturales.

Para cumplir con nuestro objetivo establecemos una periodización que responde al comportamiento del PIB tanto en el largo plazo como en fases de más corta duración. Es por ello que el lector no debe sorprenderse al no encontrar referencias, tan comunes en la literatura, a periodos sexenales o políticas de tal o cual presidente. En cambio, ofrecemos explicaciones generales sobre los procesos económicos que creemos dan mejor cuenta del comportamiento económico en sus distintas dimensiones. El capítulo está organizado de la siguiente manera. El origen de las mediciones del PIB y su concepto se describen brevemente en la primera sección. Nuestra propuesta de periodizar a partir de las tendencias generales de crecimiento, tanto en las trayectorias de largo plazo como en fases de más corta duración, se presenta y analiza en la segunda sección. Enseguida se intro-

* Deseo agradecer los valiosos comentarios de Gerardo Esquivel y los asistentes al seminario "Historia económica general de México. Desde la Colonia hasta nuestros días". También la excelente asistencia de Raymundo León Ríos. Los errores y omisiones de este trabajo son de mi entera responsabilidad.

duce el concepto de cambio estructural y se aplica la periodización a los componentes de oferta del PIB, es decir, a los sectores primario, secundario y terciario. Esta sección identifica un cambio estructural irreversible en la economía mexicana entre fines de la década de 1930 y los años cuarenta. El comportamiento del PIB en el ámbito estatal se presenta en la cuarta sección, que utiliza el concepto de convergencia absoluta para saber cuál ha sido la evolución de las diferencias entre las entidades federativas y los factores que explican sus cambios. La última sección compara el crecimiento mexicano con el de Estados Unidos, España, Corea del Sur y América Latina. La intención es poner en perspectiva internacional los ritmos y rupturas en la trayectoria de desarrollo de México. El capítulo cierra con algunas consideraciones finales donde se resumen los principales hallazgos. Cabe mencionar que los detalles de los métodos estadísticos empleados se omiten en el texto principal para facilitar la lectura, pero el lector interesado los puede encontrar en el Anexo de datos y fuentes estadísticos al final del capítulo.

1. El PIB, los primeros cálculos y su definición

El interés por cuantificar el progreso económico de un territorio, una región o una nación ha existido prácticamente desde el origen mismo de las civilizaciones más antiguas. Conocer cuánto se produce hoy respecto al pasado o cómo aumenta la riqueza, es una preocupación añeja que ha dejado variados vestigios en registros de producción y cuentas de comercio de grandes ciudades, reinos e imperios, pero también de hogares, minas, haciendas, fábricas, etc. A nivel agregado, los cálculos de ingreso nacional más sofisticados correspondieron a la estimación para Inglaterra realizada por William Petty en 1665. Otro antecedente de gran importancia se originó casi un siglo después con la elaboración del *Tableau economique* (*Cuadro económico*) de François Quesnay, donde se definió por primera vez el flujo circular del ingreso. Sin embargo, fue hasta las primeras décadas del siglo XX cuando se sistematizó teórica y empíricamente la dimensión agregada de la actividad económica humana. Mediante la contabilidad nacional fue posible medir de forma ordenada y cada vez más precisa la producción e ingreso de sectores, regiones y países. El PIB fue sin duda el concepto que materializó esos esfuerzos encaminados a reflejar en una cifra la suma de la actividad total de las unidades productivas. En la literatura es usual referirse al PIB como ingreso nacional o simplemente producto. Sin embargo, para evitar confusiones, hemos decidido a lo largo del capítulo no intercambiar estos términos (que tienen diferencias conceptuales significativas) y en cambio utilizar exclusivamente PIB para referirnos al producto interno bruto.

En México, los primeros cálculos del PIB correspondieron a las estimaciones realizadas en 1939 del ingreso nacional de 1929, elaborado por Emilio Alanís Patiño en la Dirección General de Estadística. En esta misma dependencia, Josué Sáenz elaboró una serie correspondiente al periodo 1939-1945. A partir de 1945 el Banco de México, por medio del Departamento de Estudios Económicos, inició cálculos propios sobre el PIB que permitieron publicar la serie 1939-1949 en el Informe Anual en 1950. Desde este último año tanto la Dirección General de Estadística como el Banco de México continuaron publicando series del PIB, a veces con algunas discrepancias debido a distintas metodologías empleadas en el cálculo. Además de estas dos estimaciones, en 1957 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de Naciones Unidas publicó una serie correspondiente a la década 1945-1955, misma que también presentó algunas diferencias con respecto a las series de la Dirección General de Estadística y el Banco de México. En general, la falta de coincidencia de las cifras provenía principalmente de algunos supuestos de la metodología empleada y la calidad y disponibilidad de datos. Con el tiempo las discrepancias se fueron reduciendo y a partir de 1993 el cálculo del PIB lo realiza exclusivamente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Ahora bien, independientemente de la entidad responsable del cálculo del PIB y de los problemas asociados a la generación de información utilizada en su estimación, para nuestros fines es indispensable definir qué entendemos por este concepto y por qué resulta útil en el análisis del desempeño económico de un país. Aunque existen diversos métodos de cómputo, afortunadamente el concepto es sencillo y claro, como lo indica la definición que utiliza el INEGI:

> [El PIB] es equivalente a la suma de los valores monetarios de todos los bienes y servicios producidos por un país durante un periodo determinado, computados éstos al precio final alcanzado en el momento en que son destinados al usuario final, es decir, no se incluye el valor de los bienes y servicios que se consumen durante el proceso productivo (2008b).

De esta manera, el PIB nos indica qué es lo que se produce en una economía y por tanto es un indicador útil para medir su desempeño de largo plazo. No obstante, a lo largo de este trabajo utilizamos dos mediciones distintas: el PIB en términos reales y el PIB per cápita. La razón de ello es que el PIB considera valores monetarios, y por tanto el aumento de los precios —inflación— distorsiona la medición de la producción de bienes y servicios. Para eliminar el efecto de la inflación, se calcula el PIB en términos reales, que mide el comportamiento de la producción de bienes y servicios, descontando el aumento de los precios. La segunda medición, en

términos reales, agrega al análisis la variable demográfica al considerar el tamaño de la población: el PIB per cápita es la razón entre PIB total y número de habitantes en un espacio geográfico determinado. La utilidad del PIB per cápita radica en que permite la comparación entre estados, regiones o países sin que el número de habitantes sea un factor de distorsión en la medición.

Desde hace algunos años han aparecido otros indicadores que precisan lo medido por el PIB. Por ejemplo, se han elaborado metodologías que permiten estimar el impacto del deterioro del medio ambiente en las llamadas cuentas ambientales. Asimismo, las mediciones del PIB per cápita se han refinado con el cálculo del índice de desarrollo humano. Sin embargo, por la naturaleza de este trabajo y la necesidad de contar con series largas, en las secciones siguientes nos limitaremos a utilizar sólo el PIB para tratar de entender el desempeño de la economía mexicana en el largo plazo.

2. Tendencias de largo plazo, 1921-2007

El comportamiento del PIB nos ofrece una mirada sintética del desempeño general de la economía mexicana en el siglo XX y los primeros años del XXI. Para el periodo 1921-2007 el PIB en términos reales creció a una tasa media anual de 4.06%, que implica que se multiplicó por poco más de 31 veces a lo largo de 87 años. Pero al igual que en el resto de los países, en México la producción de bienes y servicios no creció ni a la misma tasa ni de forma sostenida en ese periodo; por el contrario, a lo largo de estos años se presentaron distintas etapas. Para poder conocer qué periodos fueron significativamente distintos, hemos sometido la serie del PIB en términos reales a un análisis estadístico para determinar los años de cambio en la tendencia (modificaciones en la tasa de crecimiento) y los de rupturas permanentes (cambios de nive[1]) (véase Anexo). De este ejercicio se concluye que en los años 1932, 1949 y 1981 cambió tanto la tendencia como el nivel en la serie del PIB en términos reales, y por tanto se pueden establecer cuatro periodos diferenciados en las tendencias de crecimiento de largo plazo, a saber, 1921-1932, 1931-1949, 1949-1981 y 1981-2007 (véase el panel A en el cuadro 12.1). En el primero de ellos se presentó una tasa de crecimiento promedio anual negativa, la única con este signo de los cuatro periodos, pues el aumento en la producción de principios de la década de 1920 resultó insuficiente para compensar la desaceleración de mediados de ese lapso y el impacto de la crisis de 1929. Para el periodo 1932-1949 el crecimiento anual promedio

[1] Hablamos de cambio de nivel cuando la tasa promedio aumenta o disminuye y permanece en valores similares en los años siguientes. Consúltese Anexo de datos y fuentes estadísticos al final del capítulo.

Cuadro 12.1. Producto interno bruto, 1921-2007
(porcentajes)

Periodo	*Tasa de crecimiento*	*Coeficiente de variación*	*Tasa de aceleración*
Panel A: tendencia a largo plazo			
1921-1932	−0.94	−7.53	
1932-1949	5.24	1.24	6.18
1949-1981	6.38	0.39	1.13
1981-2007	2.3	1.23	−4.08
Panel B: fases			
1921-1926	2.68	0.98	
1926-1932	−3.81	−2.49	−6.49
1932-1936	6.63	2.85	10.44
1936-1940	2.32	0.71	−4.31
1940-1951	5.6	0.47	3.28
1951-1962	5.15	0.5	−0.44
1962-1968	6.53	0.32	1.38
1968-1977	4.88	0.37	−1.65
1977-1981	7.22	0.33	2.34
1981-1988	0.16	3.06	−7.06
1988-2000	3.38	0.94	3.22
2000-2007	2.12	0.76	−1.26

Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

aumentó a 5.24%, tasa mayor en poco más de un punto porcentual que la del periodo 1921-2007. Una tasa de esta magnitud es indicativa de la rápida recuperación de la crisis de 1929, pero aún muestra los efectos de la desaceleración provocada por el choque externo. La tasa de crecimiento más alta se registró entre 1949 y 1981, periodo en el que la industrialización por sustitución de importaciones y el auge del petróleo llevaron a que el crecimiento promediara 6.38%. La tendencia de crecimiento de largo plazo cambió en 1981 con el fin del auge petrolero. El enorme peso de la deuda externa, la crisis del modelo de industrialización, los procesos de liberalización económica y la crisis de 1994-1995 fueron factores que contribuyeron a que en el crecimiento promedio descendiera a tan sólo 2.3% en el periodo 1981-2007.

Al considerar los cuatro periodos en conjunto resalta la aceleración del crecimiento entre 1932 y 1981. En efecto, como indican los resultados de la cuarta columna del cuadro 12.1, la economía mexicana aumentó su tasa de crecimiento promedio, 1932-1949 y 1949-1981, y mostró una desaceleración en el último periodo considerado. Otra característica reveladora se relaciona con la volatilidad de las tasas de crecimiento de cada periodo (medida por el coefi-

ciente de variación).[2] De acuerdo con los datos de la tercera columna del cuadro 12.1, el periodo 1921-1932 fue el periodo que resultó con más alta variabilidad en las tasas de crecimiento en buena medida por la combinación de tasas negativas en cuatro años y positivas en otros seis. En contraste, la volatilidad más baja se registró para el periodo 1949-1981, resultado que apunta a que esos años fueron los de mayor crecimiento sostenido.

Cada uno de los periodos del panel A del cuadro 12.1 representa una trayectoria de crecimiento de largo plazo distinta, con un sucesivo aumento en las tasas promedio en el segundo y tercer periodos y una baja en el último. En cambio, si consideramos las desviaciones del PIB de cada año respecto a la tendencia de largo plazo, obtenemos una serie de sucesivos valles y crestas que indican trayectorias cíclicas. Los 12 periodos indicados en el panel B del cuadro 12.1 se determinaron a partir de dichas fases de expansión (de valle a cresta) o desaceleración (de cresta a valle) presentes entre 1921 y 2007. Es por ello que los datos de la tasa de aceleración (cuarta columna) para cada una de estas fases presentan valores negativos y positivos alternadamente.

La primera fase corresponde a una de expansión entre 1921 y 1926 con una tasa de 2.68%, indicio de que el crecimiento, aunque débil, acompañó a los procesos de reestructuración económica y construcción institucional en marcha desde principios de la década de 1920. El periodo 1926-1932 se caracterizó por una contracción interna que se sumó al impacto de la crisis financiera externa de 1929, de tal suerte que en conjunto la desaceleración económica se reflejó en una tasa promedio negativa de 3.81%. En ningún otro periodo el crecimiento llegó a ser negativo, lo que resulta en un indicador claro de la magnitud de las dificultades económicas que enfrentó el país antes y después del desplome del mercado de valores en Nueva York a finales de 1929. Entre 1932 y 1936 la tasa de crecimiento no sólo recobró el signo positivo sino que aumentó a una tasa anual promedio de 6.63%, señal de que la recuperación de la Gran Depresión fue mucho más corta que en otras latitudes (a Estados Unidos y los países de Europa occidental, por ejemplo, les tomó hasta fines de la década alejarse del ciclo recesivo). En contraste, los siguientes cuatro años fueron de desaceleración con una tasa promedio que disminuyó a sólo 2.32%, como parte de los reajustes de una economía en la que el sector industrial comenzó a ser protagonista del crecimiento. Con el inicio de la segunda Guerra Mundial y los primeros de la posguerra se gestó un ciclo de expansión que llevó a la tasa de crecimiento anual promedio del PIB a 5.6% entre 1940 y 1951. Este crecimiento tendió a desacelerarse precisamente por el fin de los estímulos externos y los problemas en la balan-

[2] El coeficiente de variación es una medida de dispersión y se calcula como la desviación estándar entre la media.

za de pagos, de tal suerte que la tasa promedio del periodo 1951-1962 disminuyó a 5.15%. En los años 1962-1968 la continuación de las políticas de estímulo industrial, la entrada de inversión extranjera y la estabilidad de precios, entre otros factores, elevaron una vez más la tasa de crecimiento hasta 6.53%. La baja en el crecimiento en el periodo 1968-1977 concuerda con lo que muchos autores han llamado el agotamiento del patrón de crecimiento por sustitución de importaciones. El déficit en la balanza de pagos, las ineficiencias de la planta productiva y los crecientes problemas para financiar el déficit fiscal crearon condiciones adversas al crecimiento que, aunque positivo, cayó a una tasa promedio de 4.88%. Aun con los problemas estructurales de la economía mexicana, el auge petrolero de la segunda mitad de la década de 1970 y el gasto público impulsado por el aumento de la deuda externa contribuyeron a que la tasa de crecimiento promedio rebasara 7% entre 1977 y 1981, la más alta de todos los periodos estudiados.

A principios de los años ochenta, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital pusieron en evidencia que, lejos de resolverse los problemas del modelo de sustitución de importaciones, se habían agravado. En septiembre de 1982 el gobierno mexicano enfrentó serias dificultades para cubrir puntalmente el pago de intereses de la deuda externa. Se tuvieron entonces que realizar ajustes económicos y financieros con altos costos para el crecimiento: se recortó el gasto público en inversión, se eliminaron o redujeron los subsidios a los precios de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, se fusionaron, vendieron o liquidaron empresas paraestatales, entre otras medidas. No sorprende entonces que para 1981-1988 el saldo en términos de la expansión del PIB per cápita fue una tasa muy modesta que apenas alcanzó el 0.16 por ciento.

Un cambio de modelo de crecimiento que enfatizó la apertura comercial y el fomento a las exportaciones, pero que al mismo tiempo incluyó la privatización de empresas públicas y reducciones en el gasto público, elevó la tasa de crecimiento a 3.38% entre los años 1988 y 2000. En este periodo México atravesó por la crisis financiera de 1994-1995, en la cual se puso en evidencia la vulnerabilidad de la economía, pero también una capacidad de recuperación más rápida que la inestabilidad que siguió a la crisis de la deuda. En el último periodo, 2000-2007, la economía mexicana creció a un ritmo promedio de 2.12%, y aunque se ha mantenido la estabilidad macroeconómica (baja tasas de inflación y finanzas públicas sanas), los resultados del modelo económico de los últimos años, en términos de crecimiento, han sido mediocres y el panorama hacia el 2010 es poco alentador. La crisis financiera internacional de 2008-2009 golpeó severamente a México, pues el gobierno mexicano fue reacio a reconocer la profundidad de la crisis y su reacción resultó claramente insuficiente a la luz de un pronóstico de crecimiento negativo del

PIB total en 2009 en alrededor de 8%. Esa caída y la expectativa de una recuperación lenta impondrán un enorme reto en los próximos años, pues es urgente que México reencuentre la senda de crecimiento sostenido de largo plazo para poder corregir los graves rezagos de pobreza y desigualdad.

El cuadro 12.1 nos proporciona información respecto a la volatilidad de las tasas de crecimiento, medida por el coeficiente de variación, y por tanto nos ayuda a entender mejor las características de cada una de las fases. El valor más alto se presentó entre 1932 y 1936, cuando una caída del PIB de casi 15 puntos porcentuales al principio de esta fase fue seguida por una rápida recuperación en los años siguientes. En cambio, los valores más bajos se registraron en las tres fases comprendidas entre 1962 y 1981. En la primera de ellas se registró la volatilidad más baja, cuando el país creció a un ritmo alto y sostenido apoyado en el patrón de sustitución de importaciones. Como se muestra en la tercera columna del cuadro 12.1, en la fase 1968-1977 el coeficiente de variación pasó de 0.32 a 0.37, como resultado de tasas de crecimiento que disminuyeron su ritmo por los ya evidentes problemas con el patrón de desarrollo que culminaron con la devaluación de 1976. Finalmente, en la fase 1977-1981, el auge petrolero dio un impulso —si bien efímero— a la economía, que se tradujo en altas y sostenidas tasas de crecimiento.

Por fuerza, el desarrollo global de una economía tiene que originar transformaciones en sus componentes. Una vez que hemos revisado las tendencias de crecimiento de la economía mexicana en el periodo 1921-2007, en la siguiente sección analizamos los cambios en sus componentes, es decir, nos centramos en la evolución sectorial del PIB.

3. Cambio estructural

Desagregado por sectores —primario, secundario y terciario— las cifras del PIB en el largo plazo revelan transformaciones económicas de gran importancia. A mediados del siglo pasado, Simon Kuznets (1966) se ocupó de estudiar las características del crecimiento económico en distintos países con base en los datos del PIB. Fue a partir de este análisis que definió el crecimiento económico moderno como una tasa sostenida de aumento del producto per cápita. Definido en estos términos, es un fenómeno relativamente reciente desde una perspectiva histórica, pues aparece hace apenas dos siglos con la Revolución industrial en Inglaterra, que dio paso a una profunda transformación económica que se extendió a los países de Europa Occidental y a Estados Unidos a lo largo del siglo XIX. En el siglo XX, el crecimiento económico moderno se extendió prácticamente a todo el orbe.

Más aún, Kuznets (1966) concluyó que el crecimiento económico moderno estaba acompañado por cambios de largo plazo en la composición secto-

rial del PIB. En particular destaca la caída en la participación del sector primario en la producción total, y muy especialmente en la agricultura. A este fenómeno se le denomina cambio estructural, y se ha identificado para la mayoría de países en los que la industrialización y la urbanización se han convertido en fuentes de crecimiento importante. En Estados Unidos la agricultura pasó de representar 72% del PIB total en 1870 a menos de 20% en 1940; en Japón la reducción fue aún más acelerada, pues en 1870 la proporción de la agricultura en el PIB total fue de 76% y llegó a poco menos de 30% a mediados de la década de 1930. En España, de acuerdo con las estimaciones recientes de Leandro Prados (2003), el peso de la agricultura dentro del PIB representó poco más de 37% en 1850, disminuyó a 26.8% en 1940, y alcanzó sólo 3.63% en el año 2000. Estas cifras nos indican que esta reducción en la participación de la agricultura está altamente relacionada con los procesos de modernización, incluidos la industrialización y la urbanización.

Para el caso de México, la evolución de la composición sectorial del PIB en el siglo XX muestra rasgos que se pueden asociar a las características descritas del crecimiento económico moderno en el resto del mundo, pero también revela aspectos particulares al desarrollo económico de nuestro país. Es necesario indicar que aquí utilizamos una serie de participaciones de los sectores primario, secundario y servicios para el periodo 1921-2007 por la necesidad de contar con una serie que cubriera toda esta etapa y fuera homogénea, y por tanto, comparable en el tiempo. El sector primario incluyó a la agricultura, la silvicultura, la caza, la pesca y la ganadería. El sector secundario considera las ramas de minería, petróleo, manufacturas, construcción, electricidad, gas y agua. Finalmente, en el sector servicios se incluyen transporte, comercio, restaurantes y hoteles, servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, servicios personales, sociales y comunales. Además, vale la pena hacer notar que la información está disponible con distintos niveles de desagregación. Para más detalles de los componentes en el periodo especificado, véase el anexo de datos y fuentes estadísticas.

Antes de analizar con más precisión lo sucedido en cada sector, es posible hacer algunas observaciones generales. Al igual que en otros países, el sector primario redujo su participación en el PIB conforme transcurrió el siglo XX. La contribución de este sector en 1921 se ubicó en poco más de una quinta parte del PIB, mientras que a principios del siglo XXI descendió a 4%. En contraste, el sector secundario aumentó su contribución al PIB de 24% en 1921 a 32% en 2007. El sector de servicios tuvo un comportamiento mucho más estable entre 1921 y 2007: su participación pasó de 54 a 64%. Los resultados generales de la distribución sectorial del PIB confirman la presencia de un cambio estructural reflejado en la caída secular del sector primario y aumentos en los sectores secundario y de servicios de 1921 a 2007.

Al desagregar los sectores, es posible observar algunas peculiaridades que, sin romper las tendencias generales, nos informan sobre procesos específicos del cambio estructural durante el siglo XX. El cuadro 12.2 presenta la composición sectorial del PIB considerando los periodos definidos en la sección anterior. Los porcentajes muestran que la caída secular del sector primario mantuvo ritmos muy distintos tanto en las cuatro trayectorias de crecimiento de largo plazo como en las fases (panel A y B, respectivamente). En los periodos 1921-1932 y 1932-1949 la participación promedio de las ramas agropecuarias se mantienen prácticamente en el mismo nivel, pero entre 1948 y 1980 el sector primario perdió en promedio seis puntos porcentuales del total del PIB. Un descenso promedio de otros ocho puntos más se registró en el periodo 1980-2007. Al examinar periodos más cortos (véase el panel B del cuadro 12.2) es posible precisar mejor una tendencia definitiva de la baja del sector primario en el PIB. Así, fue a partir de la fase 1936-1940 cuando la participación del sector promedió 20%, nivel del que descendió sucesivamente en todas las fases subsiguientes. En consecuencia, puede hablarse de cambio estructural en México entre fines de los años treinta y fines de los cuarenta, pues fue hasta entonces que la disminución de la participación del sector primario se convirtió en una

Cuadro 12.2. Composición sectorial del PIB, 1921-2007
(porcentajes)

Periodo	*Primario*	*Secundario*	*Servicios*
Panel A: tendencia a largo plazo			
1921-1932	21.26	23.7	55.04
1932-1949	20.1	24.61	55.29
1949-1981	13.66	30.22	56.13
1981-2007	6.33	32.47	61.2
Panel B: fases			
1921-1926	21.31	24.13	54.56
1926-1932	21.14	23.36	55.5
1932-1936	22.43	23.22	54.35
1936-1940	20.18	25.29	54.53
1940-1951	18.91	25.32	55.77
1951-1962	17.07	27.93	55.01
1962-1968	13.57	30.77	55.66
1968-1977	10.52	32.37	57.11
1977-1981	8.75	32.66	58.59
1981-1988	8.29	31.67	60.04
1988-2000	6.56	32.79	60.66
2000-2007	4.01	32.73	63.26

Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

tendencia irreversible de largo plazo. Conviene señalar aquí que entre 1936 y 1962 la disminución de la participación relativa promedio del sector primario en el PIB fue de sólo tres puntos porcentuales, lo cual confirma las conclusiones de algunos autores respecto al apoyo clave que ofreció este sector al arranque de la industrialización como proveedor de alimentos y materias primas, y como generador de divisas. En este mismo sentido apunta el cálculo de la contribución del sector primario al crecimiento global de la economía, el cual aumentó de 10% en el periodo 1921-1932 a 15% en el periodo 1932-1949.

Una forma complementaria de examinar la caída secular del sector primario es mediante los datos de ocupación. La gráfica 12.1 muestra que el porcentaje de la población ocupada en el sector primario descendió sistemáticamente a partir de un máximo de 70.2% en 1930 a 22.7% en 2007. En suma, las evidencias mostradas aquí apuntan a que entre la crisis de 1929 y la posguerra operaron cambios fundamentales en la economía mexicana que propiciaron un cambio estructural en la composición sectorial del PIB. Entre los aspectos que más contribuyeron al cambio estructural destacan la expansión de la manufactura, la urbanización y el incremento de burocracias urbanas.

Gráfica 12.1. Participación del sector primario en el total de personal ocupado, 1900-2000

Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

Entre 1921 y 2007 la baja en la participación porcentual del sector primario se reflejó en las ganancias del sector secundario y en el de servicios, aunque de manera más destacada en el primero de ellos. El sector secundario pasó de representar casi un cuarto del PIB a principios de los años veinte a un tercio al principio del siglo XXI. De acuerdo con el cuadro 12.2, la ganancia más importante del sector tuvo lugar hacia mediados del siglo pasado, pues su contribución promedio se mantuvo en 24% en los periodos 1921-1931

y 1931-1948, en tanto en los años 1948-1980 ya había aumentado a 30%. Este resultado no es sorprendente ya que fue precisamente después de la posguerra que la industrialización mexicana tomó fuerza, en buena medida por una política explícita de fomento apoyada en la sustitución de importaciones.

En cuanto a los servicios, su participación fue la más estable de los tres sectores del PIB. Entre 1921 y 2007 se observó una cierta estabilidad en un rango entre 55 y 68%. Destaca el hecho de que la participación promedio del sector servicios en el PIB se mantuvo en 55% en los periodos 1921-1931 y 1932-1948, y sólo aumentó en un punto porcentual en el periodo 1948-1980. En cambio, en el periodo 1980-2007 se registró un aumento de cinco puntos porcentuales. En economías desarrolladas, una ganancia en el sector servicios se relaciona con una consolidación de la industrialización y un aumento del PIB per cápita. Sin embargo en México el sector aumentó en un momento en el que disminuyó el ritmo de crecimiento de la economía. Una explicación a este comportamiento es que el crecimiento demográfico en los años sesenta y parte de los setenta presionó a los mercados laborales a partir de la década de 1980, al generar un número creciente de entrantes nuevos a la fuerza laboral año con año. La desaceleración económica provocada por la crisis de la deuda contrajo el número de empleos disponibles en los sectores más productivos de la economía, de tal suerte que la generación de empleos se concentró fundamentalmente en ramas de servicios de baja productividad.

4. El PIB en su dimensión estatal

Hasta ahora nos hemos concentrado en analizar el comportamiento del PIB de México, es decir, la unidad geográfica de referencia es el país en su conjunto. Corresponde a esta sección examinar las cifras per cápita en el ámbito estatal. La disponibilidad de datos comparables en el largo plazo nos obliga a reducir nuestro periodo de análisis de 1940 a 2000; sin embargo, en este periodo se pueden observar características de sumo interés del desarrollo estatal y regional.

Un primer rasgo que se desprende de las cifras de PIB per cápita estatal es la persistencia de fuertes diferencias entre los estados más ricos y los más pobres. En 1940, el PIB per cápita del estado más rico equivalía a 8.5 veces el del estado más pobre, y aunque esta diferencia se redujo en las siguientes cuatro décadas hasta alcanzar un mínimo de 4.7 veces en 1980, a finales del siglo XX la diferencia entre la entidad más rica y la más pobre aumentó 6.08 veces. Pero además de su persistencia, el segundo rasgo sobresaliente es que el tamaño de estas diferencias es muy alto cuando se le compara con otros países, por ejemplo Colombia, donde ese mismo indicador sólo alcanzó 3.3 veces en 1989.

La tercera característica distintiva del nivel del PIB en las entidades federativas fue la inmovilidad de la distribución a lo largo del tiempo. Entre los años

1940 y 2000 el coeficiente de correlación de Spearman[3] alcanzó un valor de 0.83, lo que indica un grado de asociación alto y positivo. Esto significa que muy pocos estados cambiaron de posición en la distribución de los niveles del PIB en los años referidos. Es decir, la mayor parte de los estados más ricos en 1940 continuaron siéndolo en el año 2000, comportamiento que se repitió para los estados más pobres. No obstante, entre 1940 y 1970 el valor del coeficiente de Spearman fue menor, de 0.78, evidencia de alguna movilidad en la posición de las entidades federativas. En cambio, entre 1980 y 2000 el coeficiente de correlación alcanzó un valor de 0.90, indicador de que la posición de los estados respecto al PIB per cápita permaneció prácticamente sin cambio en dos décadas. En resumen, si bien se observaron movimientos entre los estados con niveles medios y altos, los fuertes valores de la correlación positiva entre estados pobres en distintos años confirma que la desigualdad persiste pese a más de medio siglo de políticas que, al menos en el discurso, intentaron cerrar dichas brechas mediante programas de desarrollo regional de distintos tipos y envergadura.

No obstante, las disparidades entre estados presentaron variaciones que deben analizarse para entender qué factores influyeron en su comportamiento a lo largo del periodo 1940-2000. Para ello utilizaremos el concepto de convergencia absoluta, que mide si el PIB per cápita de un estado converge con el del resto, independientemente de su posición inicial (esto es, su nivel en 1940) y de sus características individuales (referidas a tecnología, dotación de factores, entre otras). Por tanto, para que exista convergencia deberíamos esperar que los estados pobres crecieran más rápidamente que los estados relativamente ricos, de manera que con el paso del tiempo se cerrara la brecha inicial. Una condición necesaria para identificar la presencia de dicho comportamiento —denominada convergencia absoluta tipo β— es obtener la correlación (grado de asociación) entre el nivel del PIB per cápita en 1940 y las tasas de crecimiento entre 1950 y 2000.[4] Si la correlación es negativa, se cumple con la condición necesaria para afirmar que hubo convergencia entre las entidades federativas entre 1940 y 2000, como se muestra en la gráfica 12.2. En efecto, en cada uno de los puntos que representan los estados puede ajustarse una línea con pendiente negativa.[5]

Sin embargo, para confirmar que tuvo lugar una reducción de las diferencias entre los estados es indispensable que se cumpla con una condición adicional: que se reduzca la dispersión del PIB per cápita. Este parámetro, conoci-

[3] El coeficiente de correlación de Spearman (con valores entre menos uno y uno) mide el grado de asociación del orden entre dos grupos, en este caso el de los estados en dos años distintos.

[4] Vale la pena mencionar que la serie utilizada se expresa en logaritmos naturales para poder tratar como lineal una relación que no lo es, pero los resultados obtenidos mediante esta transformación son válidos.

[5] Esta línea tiene un ajuste de 0.46% de acuerdo con el parámetro R^2. A su vez, la pendiente negativa también es estadísticamente significativa.

Gráfica 12.2. Convergencia absoluta tipo ß, 1940-2000

Tasa de crecimiento 1950-2000

Log del PIB per cápita, 1940

Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

do como convergencia absoluta tipo β, es condición suficiente para que se pueda afirmar que las disparidades regionales han tendido a reducirse. En la gráfica 12.3 se puede observar que la dispersión estatal en México se redujo de 0.59 a 0.43 entre los años 1940 y 2000, lo cual indica que en los últimos 60 años se cerró ligeramente la brecha entre estados ricos y pobres. No obstante, lo que más destaca de esta gráfica es que la medida de convergencia σ alcanzó su valor más bajo (0.39) en 1980, es decir, el crecimiento impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones generó condiciones propicias para que las economías estatales redujeran sus disparidades. Seguramente procesos tan importantes como el de la urbanización y la alfabetización (por su impacto en la formación de capital humano) tuvieron un papel destacado para que los estados pobres convergieran con los estados relativamente más ricos.

En contraste, la caída en las disparidades estatales en 1980 coincide con la crisis de sobreendeudamiento externo, pero también con un viraje fundamental de la política económica tanto en lo relativo al papel del sector público en la economía como en el grado de apertura comercial del país. Cabe entonces preguntarse ¿qué causó el aumento en la desigualdad del PIB per cápita estatal entre 1990 y 2000? La reorientación del modelo de desarrollo que ganó impulso a principios de los años ochenta puso en marcha una política de saneamiento fiscal que contrajo el gasto público destinado a la construcción de carreteras, caminos, presas, etc., impulsó la desregulación financiera y privilegió la privatización de empresas públicas. Más importante aún, desmanteló la estructura de protección y promovió la liberalización comercial cuya culminación fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América

Gráfica 12.3. Dispersión del ingreso per cápita estatal, 1940-2000
(desviación estándar del logaritmo del ingreso per cápita estatal)

Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

del Norte (TLCAN). De acuerdo con sus promotores y con algunos modelos teóricos, la liberalización comercial mejoraría la competencia económica y generaría sectores y regiones de alto crecimiento, mientras que los menos dinámicos encontrarían un patrón de especialización que les permitiría reducir sus diferencias con el resto del país. En otras palabras, se esperaba que los estados pobres o rezagados recibieran un monto considerable de capitales para la producción de bienes intensivos en mano de obra no calificada, susceptibles de ser exportados para aprovechar las ventajas del tratado comercial. Sin embargo, a más de 10 años de la firma del TLCAN los resultados han diferido de estas expectativas. Los estados del norte del país han crecido a tasas muy por encima de las de los estados del sur-sureste. Sobra decir que en los próximos años será indispensable tomar en cuenta estas diferencias y diseñar una política de desarrollo regional que recree las condiciones que propiciaron el crecimiento de los estados norteños, pero esta vez con la intención explícita de beneficiar a los estados del sur-sureste de México.

5. El desarrollo económico en perspectiva comparada

En las secciones anteriores hemos revisado cifras de crecimiento que describen las características más importantes del desempeño de largo plazo de la economía mexicana. Pero cabe preguntarse, ¿creció México al mismo ritmo que otras economías de igual nivel de desarrollo?, o por el contrario, ¿fue el

crecimiento mexicano una anomalía respecto a otros países o regiones del mundo? En última instancia, en esta sección del ensayo queremos cuestionarnos sobre el grado de excepcionalidad de la experiencia mexicana en el siglo XX.

Una comparación siempre necesaria es la de la economía mexicana y la de su vecino del Norte, Estados Unidos. Entre 1950 y 2003 el PIB per cápita de México se multiplicó 2.9 veces, mientras que el de Estados Unidos lo hizo 3.1 veces, pero lo importante en esta diferencia es que la mayor parte del crecimiento en el PIB per cápita de México se logró antes de 1981. Efectivamente, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 3.2% en el periodo 1950-1981, mayor que la de Estados Unidos que creció a un promedio de 2.16%. En el siguiente periodo (1982-2003), en cambio, la diferencia estuvo a favor de la economía estadounidense que logró una expansión promedio de más de dos puntos porcentuales por encima de la mexicana, puesto que creció a 2.34%, en tanto que nuestro país alcanzó un modesto 0.33%. Dicho de otra manera, durante los años de industrialización y expansión económica de la posguerra México logró crecer por encima de su principal socio comercial, y en consecuencia se acortó la brecha que separa a los dos países, pero desde principios de la década de 1980 se ha revertido este proceso de manera dramática.

Así, el PIB per cápita de México llegó a representar un máximo de 34.67% del de Estados Unidos en 1981, logrando con ello un aumento de más de 12 puntos porcentuales respecto a 1950. El revés de la moneda se ilustra con la caída a un mínimo de 22.73% en el año 2003, de manera que el PIB per cápita de México como porcentaje del estadounidense retrocedió incluso respecto a los niveles de 1950 (véase el cuadro 12.3). Aunque la interrupción del crecimiento por la crisis de la deuda externa en 1980 causó parte de este deterioro, también es cierto que en los años noventa el crecimiento de México fue modesto (1.47% como promedio anual del PIB per cápita) frente a uno de los ciclos expansivos más prolongados de la historia reciente de Estados Unidos, con una tasa de crecimiento promedio de 2.15%. Acortar nuevamente la brecha que separa a la economía mexicana de la estadounidense requerirá en el futuro crecer pero a un ritmo superior al de Estados Unidos, situación que no se ha presentado en los últimos años.

Aunque la comparación con Estados Unidos está plenamente justificada porque esta economía es el principal mercado de las exportaciones e importaciones mexicanas, la comparación con otras economías arroja luz sobre algunos aspectos de la dinámica del desarrollo mexicano en el siglo XX. Otra forma de comparación es aquella que considera países con un nivel inicial similar al de México, de manera que podamos discernir si la trayectoria de crecimiento tiene rasgos comunes. Elegimos España que en 1950 tenía un nivel de PIB per cápita superior al de México en poco menos de 10%. En el periodo de más rápido crecimiento de la economía mexicana, 1950-1981,

Cuadro 12.3. PIB per cápita de México como porcentaje del de países seleccionados, 1950-2003

Años	*Estados Unidos*	*España*	*Corea del Sur*	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*
1950	24.34	90.81	n.d.	39.24	157.06	66.86
1955	24.87	78.30	n.d.	42.90	145.56	69.23
1960	28.36	74.42	239.31	47.02	138.40	73.59
1965	28.38	60.89	245.58	50.51	138.03	83.38
1970	29.31	54.77	194.88	52.45	128.49	82.86
1975	31.65	52.18	174.36	58.18	109.99	115.67
1980	33.21	59.69	158.03	66.63	107.97	107.88
1985	29.00	56.28	114.35	78.92	108.71	122.21
1990	25.31	44.67	71.70	83.55	100.63	96.28
1995	23.11	41.49	51.01	64.02	98.16	68.30
2000	23.52	41.37	51.47	71.32	112.35	70.71
2003	22.76	38.46	45.12	78.05	110.20	65.39

n.d.: no disponible.
Fuente: véase Anexo de datos y fuentes estadísticos.

España creció a un promedio anual de 4.45%, es decir, más de un punto porcentual que el crecimiento de México. Entre 1981 y 2003 se desaceleró la economía española a un promedio de 2.48%; no obstante, se mantuvo una diferencia significativa y en consecuencia la brecha inicial que situaba al PIB per cápita de México de 1950 como 91% del de España se amplió hasta caer a 39% en 2003 (véase el cuadro 12.3). El deterioro fue casi constante, con excepción de los años del auge petrolero en el que se recuperó parte del terreno perdido entre 1950 y 1978. Es cierto que, como han afirmado Aurora Gómez y Sergio Silva (2007), España creció aceleradamente en los años cincuenta y sesenta no sólo por el ciclo expansivo de la posguerra de la economía internacional, sino también porque regresaba a su tendencia de largo plazo después de la desaceleración causada por la guerra civil de la década de 1930. Pero el aumento persistente de la brecha tiene su explicación en la incapacidad de la economía mexicana para generar un patrón de crecimiento sostenido en el largo plazo desde principios de los años ochenta.

Un caso distinto a los dos anteriores consiste en comparar la trayectoria de crecimiento de México con países con un nivel de PIB per cápita inferior al mexicano al principio del periodo. Tal es el caso de Corea del Sur, cuyo proceso de industrialización emprendido después de la posguerra tuvo una primera fase de sustitución de importaciones, muy similar al patrón prevaleciente en muchos países de América Latina, incluido México. Sin embargo, desde la década de 1960 comenzó una fuerte expansión del sector exportador coreano. En 1960, el PIB per cápita de México representaba 239% del de Corea, no obstante, en el transcurso de medio siglo esa brecha se revirtió: a

fines del siglo XX, Corea —al igual que otros países del sudeste de Asia— había logrado una verdadera transformación económica, logrando superar los niveles del PIB per cápita mexicano. De acuerdo con el cuadro 12.3, la brecha comenzó a estar a favor de la economía sudcoreana en la segunda mitad de la década de 1980. Este quiebre es particularmente relevante para poner en perspectiva el crecimiento que alcanzó México durante el auge petrolero, pues una economía con menores niveles de PIB per cápita hacia 1950 fue capaz de aumentar significativamente su producción de bienes y servicios a lo largo de un cuarto de siglo. La experiencia de Corea del Sur sin duda reporta lecciones significativas para México y América Latina, pues logró pasar de una etapa de sustitución de importaciones a otra de crecimiento sostenido por las exportaciones, con altos niveles de formación de capital humano y especialización de la producción. Este tránsito le permitió crecer de forma sostenida en las décadas de 1970 y 1980. Incluso parece haber recuperado una trayectoria de crecimiento pese a la desaceleración causada a mediados de los años noventa por la crisis cambiaria conocida como "efecto dragón".

Por último presentamos la comparación de la evolución del PIB per cápita de México con tres países de América Latina: Argentina, Chile y Brasil. Como se muestra en el cuadro 12.3, México terminó en el año 2003 con un nivel de PIB per cápita como porcentaje del de Argentina prácticamente del doble de lo que fue a mediados del siglo pasado. Este resultado no es sorprendente pues la economía argentina tuvo un crecimiento errático que propició este deterioro secular, particularmente en las tres décadas anteriores a 1980. De hecho en los años noventa tuvo un ciclo expansivo que le llevó a recuperar terreno, mismo que perdió a partir de 1998. No está claro cuál es el panorama futuro de la relación del PIB per cápita de Argentina respecto de México, pues en los primeros años del siglo XXI ambas economías han tenido dificultades para crecer. Argentina enfrentó una fuerte recesión por los efectos de la crisis cambiaria del 2001-2002 que golpeó al peso argentino, mientras que México resultó gravemente afectado a raíz de la crisis económica mundial de 2008-2009.

Chile es otro ejemplo en el que México tuvo un avance relativo entre 1950 y 1980, la brecha alcanzó un mínimo de 57.9% en 1953 y su máximo de 125.5% en 1982. Pero a diferencia de Argentina, Chile ha recuperado terreno consistentemente. Este resultado es poco sorprendente pues el desempeño chileno de los últimos 25 años ha sido notable en América Latina no sólo por un endeudamiento externo relativamente bajo en los años ochenta, sino también por un éxito exportador en los noventa. Con todo ello, el nivel del PIB per cápita de México como porcentaje del de Chile disminuyó a niveles similares a los que prevalecieron a principios de la década de 1950.

El tercer país que aparece en el cuadro 12.3 es Brasil. A diferencia de Argentina y Chile, el PIB per cápita de México se mantuvo por encima del de

Brasil hasta mediados de los años ochenta. Entre 1985 y 1995 la diferencia entre ambos países fue mínima. Es muy probable que la brecha se mantenga al mínimo o incluso se revierta a favor de Brasil, porque su desempeño económico reciente ha superado al mexicano.

Consideraciones finales

El análisis de largo plazo del PIB entre 1921 y 2007 muestra que hubo cuatro periodos bien diferenciados de la trayectoria de crecimiento de la economía mexicana. Las diferencias en las tasas de crecimiento promedio revelan con claridad las transformaciones económicas: de –0.94% para los años de 1921 a 1932, cuando la economía estaba en franco proceso de reconstrucción productiva e institucional, y con problemas de crecimiento desde 1926 a los que se sumó el impacto de la Gran Depresión. Los dos periodos siguientes se caracterizaron por ritmos de crecimiento alto y sostenido, con una duración conjunta de medio siglo. Finalmente, una desaceleración sensible caracterizó al comportamiento del PIB de 1982 a 2007. Estos resultados globales apuntan a que en términos de crecimiento la cronología política, particularmente la de los sexenios, resulta de muy poca utilidad para la historia económica.

En el ámbito sectorial, este trabajo muestra que la economía mexicana experimentó una caída irreversible de la participación del sector agrícola en el PIB total entre fines de los años treinta y fines de los cuarenta. Así, en ese periodo puede ubicarse el cambio estructural de la economía mexicana. En cuanto a las diferencias entre estados —medidas como niveles de PIB per cápita—, se presentó el cierre de la brecha que separaba a los más ricos de los más pobres de 1950 a 1980. En cambio, de 1980 a 2000 se registró un aumento que las políticas de desarrollo regional no han logrado revertir.

Por último, la propia trayectoria de crecimiento de largo plazo indica que la desaceleración que se dio a principios de los años ochenta provocó que México perdiera oportunidades que otros países aprovechaban. Comparado con Estados Unidos y España, el nivel del PIB per cápita de México en 2003 fue menor al de 1950 (1960 para el caso de Corea del Sur). Para países de América Latina en el periodo 1950-2003, la mejoría relativa de México se presentó claramente con Argentina, mientras que con Chile la brecha existente al principio del periodo fue la misma que había a principios del siglo XXI. En Brasil, en cambio, la distancia a favor de México se ha acortado.

En resumen, el análisis del PIB revela tendencias y contrastes de suma importancia para evaluar el crecimiento de largo plazo. En ese sentido, los resultados de este análisis por fuerza se deben entender como un faro que arroja luz sobre varios aspectos de la economía que sólo develarán sus detalles al ser examinados más de cerca.

Anexo de datos y fuentes estadísticos

1. *Series empleadas para cálculos y estimaciones*

a] *Serie PIB y PIB per cápita (1921-2007)*

Por la falta de información consistente, que fuera comparable a lo largo del periodo, fue necesario emplear distintas fuentes para construir una serie del PIB a precios constantes de 1993 para el periodo 1921-2007. Para los años de 1921 a 1959 los datos del PIB total a precios constantes de 1970 provienen de las *Estadísticas históricas de México,* vol. 1. Con los datos del deflactor implícito del producto de 1970 y 1993 se obtuvo la serie del PIB total a precios constantes de 1993. De 1960 a 1993 los datos del PIB provienen del *Sistema de cuentas nacionales de México (SCNM). Oferta y demanda global y producto interno bruto anual a precios constantes de 1980, serie 1960-1993*, incluida en el portal del INEGI. A partir de 1993 se elaboró la serie con datos trimestrales del PIB a precios corrientes y se obtuvieron los valores reales en pesos de 1993 utilizando el deflactor implícito del PIB base 1993 = 100. De 1994 a 1995 los datos provienen de la actualización del SCNM.

Una vez obtenido el PIB total a precios constantes de 1993 se procedió a estimar el PIB per cápita en ese mismo año base. Para ello se calculó la población anual para el periodo 1921-2007. Para los años de 1921 a 1970 la información proviene de las *Estadísticas históricas de México*, vol. 1. A partir de 1970 se realizó una estimación del crecimiento poblacional tomando en consideración las cifras censales disponibles para los años 1970, 1980, 1990 y 2000, con lo cual se llevo a cabo una extrapolación para obtener las cifras de los años intermedios a los censos.

b] *Serie PIB por sectores*

Para obtener la participación de los sectores en el PIB total se construyó una serie a partir de distintas fuentes. De 1921 a 1959 los datos provienen de los *Indicadores económicos (serie histórica productiva), indicadores del sector productivo a precios de 1960* del Banco de México. De 1960 a 1993 los datos provienen de: INEGI, SCNM, *Oferta y demanda final* y *PIB anual a precios constantes de 1980*. Para el periodo 1994-2002 se realizó una estimación de la participación sectorial considerando los datos del año 1993 (base 1980) y los datos del 2003 (base 2003), esto debido a que los datos de 1993 a 2002 se encuentra en base 1993, la cual presenta algunas diferencias que hacen que las participaciones no coincidan a lo largo del tiempo. En las estimaciones con base 1993 los servicios relacionados con las actividades primarias y secundarias (agropecuaria, forestal y pesca; minería; manufacturas; construcción; electricidad, gas y

agua) se incluyen en las actividades terciarias, lo cual le resta participación a estos dos sectores en el total del PIB. Véase INEGI, *Actualización del sistema de cuentas nacionales de México,* México, INEGI, 2008. Para el periodo 2003-2007 los datos provienen del INEGI y del SCNM, a precios de 2003. Al considerarse sólo las participaciones porcentuales de los sectores en el producto, se eliminó la necesidad de homologar los datos en un año base determinado.

c] *Serie PIB estatal*

Se utilizó la serie ajustada por la producción petrolera y por la población estatal de 1980. Esta serie la elaboró Esquivel (2002) y sirvió de base para el índice de desarrollo humano estatal del *Informe de desarrollo humano 2002 para México*, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003).

d] *Serie PIB per cápita México y países seleccionados*

Las series del PIB y PIB per cápita que se utilizan para comparar a los países se tomaron del *Penn World Tables 6.2*. Se eligieron estas series porque están estandarizadas y ajustadas mediante el criterio de paridad de poder de compra (mejor conocido como PPP, por sus siglas en inglés).

2. *Procedimiento estadístico para determinar periodos y fases (cuadros 12.1 y 12.2)*

Se calcularon las tendencias del PIB de largo plazo mediante una regresión log-lineal que permitiera cambios en la ordenada y la pendiente en las fechas identificadas por Noriega y Ramírez Zamora (1999) como periodos de cambio estructural (desde un punto de vista econométrico). Los resultados de la regresión se muestran en el cuadro A-12.1.

Estos datos confirman que las fechas 1931-1932, 1948-1949 y 1980-1981 son de cambio estructural, pues los parámetros estimados para cambio de nivel y de tendencia son significativos estadísticamente.

Para determinar los años de corte de las fases (panel B de los cuadros 12.1 y 12.2) se procedió en tres etapas. En la primera se calcularon las desviaciones del log del PIB total respecto a su tendencia de largo plazo. En la segunda etapa se identificaron los puntos extremos (crestas y valles) cuando las desviaciones respecto a la tendencia excedían una desviación estándar de los residuales de la regresión. Finalmente, en la tercera etapa se identificaron los años que definen el principio y fin de cada cresta y valle, definiéndose así, cada una de las 12 fases de crecimiento del PIB.

Cuadro A-12.1. Tendencias del PIB de largo plazo: resultados de la regresión

Ecuación 1

Variable dependiente: LN_PIB_T
Método: Mínimos cuadrados ordinarios
Muestra: 1921 2007
Observaciones incluidas: 87

Variable	*Coeficiente*	*Error estándar*	*Estadístico t de Student*	*Probabilidad*
C	17.948	0.022	800.618	0.000
T	0.004	0.003	1.261	0.211
DM32	−0.710	0.042	−16.955	0.000
DM32*T	0.047	0.004	12.670	0.000
DM49	−0.302	0.046	−6.492	0.000
DM49*T	0.010	0.002	5.551	0.000
DM81	2.105	0.071	29.856	0.000
DM81*T	−0.035	0.001	−32.574	0.000

R-cuadrada	0.999235	Media de la variable dependiente	19.5922
R-cuadrada ajustada	0.999167	Desviación estándar de la variable dependiente	1.20128
Desviación de error	0.034667	Criterio de Akaike	−3.798622
Suma cuadrada del residual	0.094941	Criterio de Schwarz	−3.571872
Logaritmo de máxima verosimilitud	173.2401	F-estadística	14741.08
Estadístico Durbin-Watson	0.800025	Probabilidad de F-estadística	0

Referencias y bibliografía

Appendini, Kirsten A., 1978. *Producto interno bruto por entidades federativas 1900, 1940, 1950 y 1960*, México, El Colegio de México (mimeografiado).

Aspe Armella, Pedro, 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bulmer-Thomas, Victor, 2003. *The Economic History of Latin America since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

Cárdenas, Enrique, 1994. *La hacienda pública y la política económica 1921-1958*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, Enrique, 1996. *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Coatsworth, John, y Gabriel Tortella, 2007. "Instituciones y desempeño económico a largo plazo en México y España (1800-2000)", en Dobado, Gómez Galvarriato y Márquez (comps.), pp. 47-74.

Dobado, Rafael, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), 2007. *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Edwards, Sebastian, Gerardo Esquivel y Graciela Márquez (eds.), 2007. *Growth, Institutions and Crisis: Latin America from an Historical Perspective*, Chicago, Chicago University Press.

Esquivel Hernández, Gerardo, 2000. "Geografía y desarrollo económico en México", RES Working Papers 3090, Washington, Inter American Development Bank, Research Department.

Esquivel Hernández, Gerardo, 2002. *New Estimates of Gross State Product in Mexico, 1940-2000*, México, El Colegio de México.

Esquivel Hernández, Gerardo, 2007. "Convergencia regional en México (1940-1995)", en Dobado, Gómez Galvarriato y Márquez (comps.), pp. 747-780.

Esquivel, Gerardo, y Graciela Márquez, 2007. "Some Economic Effects of Closing the Economy. The Mexican Experience in the Mid-twentieth Century", en Edwards, Esquivel y Márquez (eds.), pp. 333-362.

Gómez Galvarriato, Aurora, y Sergio Silva, 2007. "Divergencia económica entre México y España (1950-2000)", en Dobado, Gómez y Márquez (comps.), pp. 781-829.

Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten, 2006. *Penn World Tables 6.2*, Filadelfia, University of Pennsylvania-Center for International Comparisons of Production, Income, and Prices.

INEGI, 1985. *Estadísticas históricas de México*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI, 2008a. *Actualización del sistema de cuentas nacionales de México 2003,* México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <*www.inegi.org.mx*>.

INEGI, 2008b. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx-BIE-Metadado*>.

Kuznets, Simon, 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, Nueva York, Feffer and Simonns.

Lustig, Nora, 1998. *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.

Noriega, Antonio, y Araceli Ramírez Zamora, 1999. "Unit Roots and Multiple Structural Breaks in Real Output: How Does the Mexican Economy Remain Stationary?", *Estudios Económicos* **14** (2), pp. 163-188.

Prados de la Escosura, Leandro, 2003. *El progreso económico de España (1850-2000)*, Bilbao, Fundación BBVA.

PNUD, 2003. *Informe sobre desarrollo humano: México 2002*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Mundi Prensa.

13. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO

*Fausto Hernández Trillo**
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Introducción

En la actualidad México es uno de los países con menor recaudación tributaria en el mundo: alcanza sólo poco más de 11% como proporción del producto interno bruto (PIB), comparado con el 38% promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El resto de los ingresos públicos proviene de la renta petrolera.

Las necesidades del país en términos de abatimiento de los rezagos sociales y de la provisión de infraestructura pública adecuada para impulsar la inversión productiva son enormes. Sorprendentemente, nuestra historia en el siglo XX ubica el gasto público para estos rubros en niveles muy por debajo de los estándares internacionales, incluso cuando esta comparación se hace con respecto a países donde existe una tradición de reducida intervención del gobierno en la economía, como es el caso de Estados Unidos.

Además, la composición de ambos rubros tampoco es la adecuada. Por el lado del gasto, predomina el gasto corriente financiado con ingresos no recurrentes, cargado de muchas inercias de difícil rompimiento, que impiden un diseño más acorde con nuestras carencias, y que facilitarían un impulso al desarrollo económico. Por el del ingreso, México tampoco ha podido encontrar una estructura que lo haga competitivo en un mundo cada vez más globalizado.

Peor aún, la calidad en ambos componentes de la política fiscal (ingreso y gasto) es muy deficiente. Baste señalar que México es de las naciones con mayor evasión fiscal entre los países de la OCDE, lo que sugiere que nuestro órgano recaudador todavía tiene ante sí grandes retos a resolver. Asimismo, los tres componentes que más absorben el gasto, la educación, la seguridad pública y los servicios de salud a cargo del Estado también son muy deficien-

* El autor agradece comentarios a una versión preliminar de este trabajo a Carlos Bazdresch, Enrique Cárdenas, Jorge Chávez Presa, Sandra Kuntz, Francisco Suárez Dávila, Mauricio Tenorio y participantes de los seminarios llevados a cabo en el Colegio de México en noviembre de 2008 y mayo de 2009.

tes. La infraestructura pública necesaria para el desarrollo, que incluye comunicaciones, transporte, electricidad y agua se ha quedado rezagada. El Banco Mundial estima que para ubicarla en los niveles que permitan elevar la competitividad en estos rubros, se requiere una inversión de aproximadamente 2.5 puntos porcentuales adicionales como proporción del PIB durante los siguientes 20 años.

¿Cómo llegó México a este laberinto? Esta pregunta es muy compleja y resulta ambicioso y hasta pretencioso sostener que se tiene la respuesta, pues ésta involucra a un conjunto de circunstancias políticas, ideológicas, económicas y sociales que necesariamente nos llevan a la perspectiva histórica. Este ensayo intenta dar un paso en esa dirección, al examinar de manera general la política fiscal del México posrevolucionario, pero enfatizando en la segunda mitad del siglo XX.

El documento se divide en dos partes: en la primera se revisan y analizan los ingresos del sector público; y en la segunda se hace lo mismo para el gasto y la deuda.

1. Los impuestos en el siglo XX

La historia de los impuestos durante el siglo XX es compleja y, como cualquier política pública, se forma con la interacción de una buena cantidad de actores: políticos que buscan el apoyo de ciertos sectores; burócratas y tecnócratas que también tienen intereses de índole política y económica, y grupos de poder. Asimismo, es menester percatarse que existen divisiones dentro de cada uno de estos grupos y que raramente un grupo o individuo (incluso durante el exacerbado presidencialismo mexicano de la segunda mitad del siglo XX) se ve libre de restricciones en la toma de decisiones o en la propia implantación de sus funciones. En concreto, existen grupos de poder —como sindicatos, empresarios, e incluso gobiernos extranjeros— que siempre intentarán satisfacer sus intereses, por lo que la mayor parte de las veces el diseño e implementación de la política pública sólo es el resultado de esta correlación de fuerzas.

La política fiscal es tal vez una de las canchas donde este juego se aprecia mejor. En todo caso, lo que hoy día se observa es sólo un equilibrio que se alcanza como resultado de ello. Por esto, el análisis de los impuestos requiere de un marco que lo guíe. Aquí partimos del supuesto de que son tres los fenómenos que caracterizan de manera general dicha historia.

El primero es un tortuoso camino hacia la centralización tributaria, en detrimento de los estados y municipios. El segundo, también un largo proceso para definir una estructura (¿adecuada?) de impuestos, es decir, la senda para encontrar la combinación entre impuestos directos (sobre las utilidades

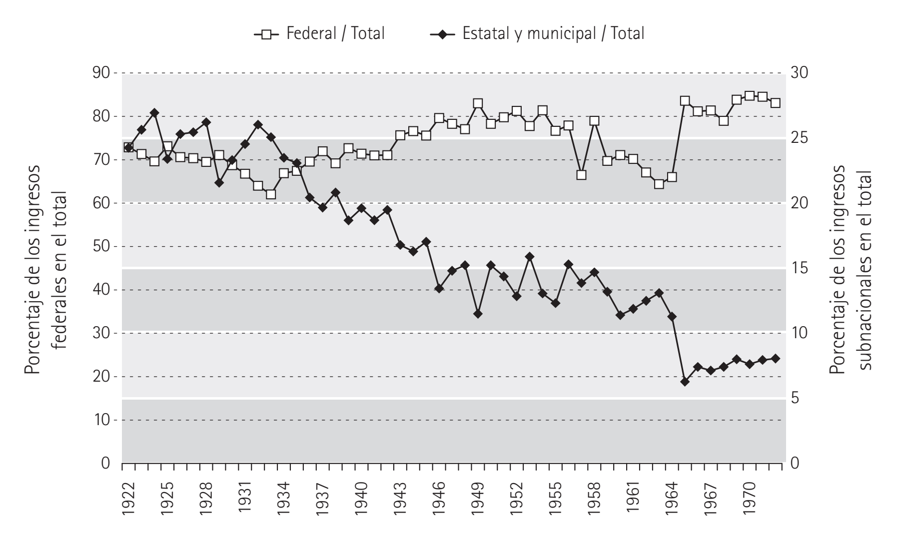
e ingresos de las personas) e indirectos (más comúnmente sobre el consumo). Finalmente, una sombra presente a lo largo de todo el siglo es la persistente baja recaudación fiscal, sobre todo si se mide comparativamente con otros países. Esta sección se estructura de acuerdo con estos tres fenómenos, que se examinan a continuación.

1.1. *El camino hacia la centralización tributaria*

Durante el siglo XX se experimentó, sobre todo a partir de la segunda mitad, un incremento de la participación del gobierno federal en los ingresos del sector público, en detrimento de los estados y municipios.

Como se aprecia en la gráfica 13.1, la participación del gobierno federal en el total de los ingresos recaudados pasó de 72% en 1922 a 83% en 1972. Por su parte, la de los gobiernos subnacionales pasa de 24 a 8% para los mismos años. Es decir, en este periodo los gobiernos subnacionales (GSN) pierden dos terceras partes de su participación. Debe aclararse que estas cifras no incluyen al Distrito Federal (DF), por eso no suman 100%. Peor aún, para finales del siglo la participación del gobierno federal en los ingresos presupuestarios se incrementaría a 96%, mientras que la de los gobiernos locales alcanzaría sólo un modesto 4%, incluyendo el DF como parte de los GSN, lo que dramatiza aún más el fenómeno.

Gráfica 13.1. Ingresos federales *vs.* subnacionales, 1922-1972 (porcentaje del total)



Fuente: Aboites (2003), *passim*.

La explicación de esto todavía se encuentra sujeta a un buen número de controversias. La principal pregunta que se ha planteado en la literatura es por qué los estados accedieron a renunciar a la recaudación de sus más fuertes potestades tributarias (Díaz Cayeros, 2006). Para revisar las posibles respuestas, esta sección se divide en dos partes. Primero se describen brevemente los principales acontecimientos que llevan a la centralización tributaria, para después, en el segundo apartado, abordar las interpretaciones sobre las posibles causas y consecuencias que le impriman cierta lógica a dicho fenómeno.

1.1.1. *Los cambios en la primera mitad del siglo*

A riesgo de simplificar, la historia de la centralización tributaria puede resumirse revisando las tres convenciones fiscales, cuyo estudio han realizado Aboites (2003) y Díaz (2006). La primera tuvo lugar en el año 1925, la segunda en 1933 y, finalmente, la tercera en 1947. Se puede decir que el argumento general para realizar las tres era ordenar el sistema tributario mexicano, pues se consideraba que existía una anarquía fiscal, definida como "concurrencia de los diversos sistemas tributarios sobre una misma fuente de riqueza". De aquí que el gobierno federal se haya propuesto armonizar y unificar el sistema tributario.

El desorden era tal que se conoce, por ejemplo, que había más de 300 impuestos al comercio y a la industria, que obstaculizaban el libre tránsito de mercancías entre las distintas entidades del país. Más aún, hasta 1929 todavía existía el impuesto a la circulación de mercancías llamado "alcabala", lo que dificultaba la creación de una estrategia de industrialización y de fortalecimiento de un mercado interno. Si se quería la expansión de este último, era necesario eliminarlas.

En efecto, hasta esa fecha las potestades tributarias de los estados federados eran principalmente impuestos sobre la propiedad, en particular, la tierra; impuestos a la industria y el comercio; y, finalmente, en menor medida algunos impuestos especiales. La combinación de éstos variaba de una entidad a otra. En este sentido se puede afirmar que los estados ejercían su "poder de gravar" con efectividad y libertad. Debe destacarse que de la recaudación de los gobiernos locales una proporción debía transferirse al gobierno federal, llamada *contribución federal*. Ésta se redujo de 25% antes de 1929 a 20 después de esta fecha, y se eliminó definitivamente a partir de 1947.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su afán de ordenar y fortalecer las finanzas públicas introdujo en 1925 el impuesto sobre la renta (ISR) (del que se habla más adelante), pero también buscó la homogenización de los impuestos a la industria.

La tercera convención planteaba fundamentalmente tres propósitos. Primero, elevar la ya para entonces persistente baja recaudación fiscal; segundo, lograr una equidad en la carga fiscal; y, tercero, simplificar y unificar la gran diversidad de gravámenes existentes en los tres niveles de gobierno. A pesar de la oposición de algunos estados, durante la convención se logró que prácticamente todas las entidades federativas firmaran los convenios y finalmente cedieran sus facultades de recaudación, cuando ya muchas de las haciendas estatales se encontraba en pleno debilitamiento, dado que este proceso llevaba aproximadamente 20 años. El año de 1947 es la fecha que marca el "parteaguas" de la concentración de los impuestos en el gobierno federal.

La estrategia para llevar a buen puerto los objetivos de la Convención Fiscal de 1947 incluyó principalmente las siguientes dos actividades. Primero, se introdujo el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) (en el que los estados fijaban una parte de la tasa y el gobierno federal otra), que reproduce buena parte de las características de un impuesto sobre ventas. De esta manera los estados que accedían a coordinarse con la federación recibían, además de las participaciones,[1] ingresos por este concepto. Segundo, se eliminó la contribución federal y tomó fuerza el movimiento contrario, es decir, el otorgamiento por parte del gobierno federal de una participación de los ingresos captados por la federación hacia los locales.

Obsérvese que a pesar de que para estos años ya existía un alto grado de centralización tributaria, ello no solucionó algunos de los problemas económicos de la recaudación de impuestos, como los efectos cascada que permanecen con el ISIM. De aquí la necesidad de volver a plantear una solución a esta problemática más tarde, a fines de la década de 1970, cuando se elimina el ISIM y se introduce el IVA, un impuesto implantado en el ámbito federal. Este último hecho concluye pues el proceso de centralización tributaria.

1.1.2. *Las interpretaciones*

La interpretación política es la dominante, ya que el tributo se considera para muchos la liga entre la política y la economía. En este sentido son varias las hipótesis que destacan. Primero, ante el desorden social y político existente en la posrevolución, era necesario un Estado fuerte capaz de restablecer el orden; y ello sólo podía conseguirse con un gobierno federal poderoso en el sentido económico. Por ello era fundamental que la fuerza tributaria recayera sobre este orden de gobierno. Como se sabe, la tributación se puede ver

[1] Se llaman participaciones federales a las transferencias que el gobierno federal hacía a los estados y municipios para resarcirles por haber renunciado a la facultad de recaudar impuestos como ISR, IVA e IEPS.

como un instrumento de coerción, bien hacia las personas o grupos empresariales o hacia las entidades subnacionales cuando se encuentra centralizado. Por esto, la sugerencia de que para reestablecer el orden político y social, era imprescindible contar con una herramienta como ésta.

Una segunda interpretación que se relaciona estrechamente con la anterior, pero es sutilmente distinta, proviene de la posibilidad de contar con un alto poder político *per se*, iniciado desde la era porfiriana. Esta hipótesis se asocia con el objetivo de un Estado autoritario que no necesariamente buscaba restablecer algún tipo de orden, sino simplemente ejercer un poder en su propio beneficio. Asimismo, trata a la centralización más como una conquista —frente a los estados y municipios— que como un proceso de negociación.

En contraste, la otra línea de investigación se pregunta por qué le convino a los estados renunciar, incluso gradualmente, a sus potestades tributarias. Si bien es cierto que el proceso enfrentó muchas resistencias, especialmente de aquellos estados perdedores con la centralización (los petroleros y los del norte), al final, después de poco más de 20 años de presiones, todos cedieron. ¿Cuál fue realmente el incentivo para que esto sucediera? La mayor parte se inclina, de manera implícita, a la "voracidad" del gobierno central autoritario convirtiendo indirectamente en víctimas a los GSN, es decir, un Leviatán. Recientemente, sin embargo, se ha tratado de dar respuesta alternativa al fenómeno.

Díaz Cayeros (2006) sostiene que al centralizarse, el político local podía protegerse de mejor manera de la competencia en elecciones locales y mercados económicos. Esto fue posible gracias a la formación de un partido hegemónico que posibilitó un equilibrio político en el que la élite retenía su aspiración política por medio de una nominación de dicho partido, a cambio de cooperar con aquél en el ámbito nacional. Por tanto, estos dos elementos eran primordiales para solucionar el problema institucional de fragmentación regional del país. Sin embargo, también había que diseñar un mecanismo creíble que permitiera, además de satisfacer las aspiraciones de los políticos locales, sufragar y financiar los gastos de las entidades. Este instrumento fue el sistema de coparticipaciones federales.

La otra cara de la moneda es el *punto de vista económico*. Desde esta perspectiva, el proceso de centralización fiscal era necesario si se quería lograr el desarrollo económico nacional. El argumento se basa en la eliminación de restricciones al comercio entre entidades con el objeto de fortalecer y ampliar el mercado interno, y con ello facilitar la industrialización del país, que a su vez requería de aquél, porque era una estrategia de desarrollo hacia adentro, conocida como "industrialización por sustitución de importaciones". Además, se encontraba el reto de corregir la anarquía fiscal, que está estrechamente vinculada con la del desarrollo nacional.

Debe destacarse que aunque es común sostener que a mayor descentralización mayor nivel de desarrollo, desde el punto de vista de teoría y evidencia empírica no existe una relación clara, en ninguna dirección, entre el grado de centralización (o descentralización) y el desarrollo económico, como muestra Quigley (1993).

Conviene ahora detenerse en el contexto internacional de la época para elaborar otra hipótesis alternativa. Si bien es difícil establecer una analogía con los países industrializados, es importante anotar que México siempre ha mirado hacia fuera en estos casos y ello ha influido en el diseño de la política pública nacional. Así, era muy frecuente que los funcionarios mexicanos estuvieran al pendiente de lo que pasaba en el mundo, e incluso contrataran asesores de países que estaban en pleno desarrollo industrial (los más notables, pero no los únicos, fueron Chandler en la década de 1920 y Kaldor en la década de 1950). De hecho también en Estados Unidos se daba el fenómeno de recaudación de impuestos muy descentralizada a fines del siglo XIX. Baste señalar que la participación del gobierno federal estadounidense en los ingresos de todo el sector público pasó de 30% en 1920 a 67% en 1955.

Por eso, desde la década de 1920 los países europeos y Estados Unidos identificaron algunos de los problemas inherentes en la aplicación de los impuestos por parte de los otros órdenes de gobierno. Como se sabe, se puede imponer tributos a los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) que generan ingresos. En este sentido, los teóricos de estos países encontraron que un impuesto sobre un factor que es móvil (por ejemplo, el trabajo o las utilidades de una empresa, dado que ésta puede cambiar su domicilio fiscal muy fácil) tiene distintas características que uno sobre un factor que no posee movilidad (por ejemplo la tierra). Estas características, en especial la de la movilidad, determinan en muy buena medida qué orden de gobierno es más efectivo y eficiente para recaudar la diferente gama de gravámenes.

La literatura muestra que los impuestos sobre factores de la producción móviles los debe recaudar el nivel central de gobierno. Por esto, una buena parte de los países industrializados comenzaron, después de la crisis del 1929, y con las presiones de formar un Estado de bienestar, a replantear la distribución de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno que permitieran elevar la recaudación. En 1970, el cobro del ISR (personas y corporaciones) y del IVA representó en promedio 70% del total de impuestos en los países de la OCDE, y eran (y son) recolectados precisamente por los gobiernos federales de la mayor parte de los miembros de dicha organización. Es indudable que este referente influyó en el caso mexicano para centralizar los impuestos sobre factores móviles. Las distintas comisiones de expertos internacionales con las que se contaba así lo sugerían.

Si bien es cierto que no es posible atribuir a este motivo la centralización fiscal, sí es un factor que influyó, aunque sea de manera modesta. Éste ha

sido frecuentemente ignorado en la historia de los impuestos mexicanos. La diferencia con respecto a otros países es que en muchos de ellos se aplicaron sobretasas a estos impuestos por parte de los gobiernos locales (sólo 50% de los ingresos totales de los estados en los países de la OCDE proviene de las participaciones, a diferencia de México, donde dicho porcentaje ha ascendido desde 1950 a más de 90%); por otra parte, en dichas economías se diseñaron *además* esquemas no tributarios que han arrojado cantidades importantes de recursos (en promedio, 16% de los ingresos provienen de estas fuentes en los países de la OCDE).

La interrogante entonces es por qué el gobierno central en México no dotó de dichos instrumentos a los GSN de manera que dependieran menos de las participaciones federales, una vez que ya se había combatido la anarquía —concurrencia— fiscal. El argumento de que al gobierno nacional le convenía una mayor dependencia financiera del centro para usarla como mecanismo de coerción (y así castigar a los estados, en caso de ser necesario) puede resultar elocuente. Pero lo que también debe quedar claro es que la hipótesis de la atribución *per se* de la recaudación del ISR y del IVA (o en un principio ISIM), vista de manera aislada, sólo victimiza a unos y sataniza al otro; lo cierto es que no queda claro que haya existido o exista un gobierno federal fuerte. En mi opinión, el fenómeno también se encuentra en la lógica de la teoría económica y en la evidencia internacional. Lo que debemos explicar es por qué no se diseñaron otros instrumentos, como en otros países, para fortalecer financieramente a los estados y municipios, sin incurrir en concurrencia tributaria. Como se analiza más adelante, es posible que ello se deba a la propia realidad de atraso del país, así como a su división territorial o incluso a una oposición de los propios gobiernos subnacionales, lo que en realidad puede implicar un gobierno federal débil.

Así, la hipótesis puede replantearse de la siguiente manera. El gobierno federal vio en las premisas teóricas y en la experiencia internacional una oportunidad para argumentar la conveniencia de centralizar al país tributariamente, pero siempre estando consciente de que con ello lograría que los gobiernos locales dependieran financieramente del centro, y así obtener un mecanismo de coerción política importante. En cierto sentido se ubica aquí la hipótesis de la aparición de un "Estado desarrollista".[2]

De esta manera, resulta difícil decantarse por alguna de las hipótesis enunciadas aquí; el fenómeno es muy complejo. Sin embargo, se puede afirmar que una combinación de los factores revisados determinó en buena medida la distribución de impuestos entre los niveles gubernamentales. A continuación examinamos la segunda característica general.

[2] Aunque de difícil definición, aquí se entiende como Estado desarrollista a la posición y políticas que asumió el Estado mexicano para provocar el desarrollo del país.

1.2. *El fortalecimiento de los impuestos directos*

La segunda característica general de la política fiscal a lo largo del siglo XX es la mayor participación en el total de ingresos públicos de los impuestos directos. La gráfica 13.2 contiene de manera agregada la participación de los dos tipos de impuestos sobre el total nacional recaudado. Como se puede observar, los impuestos directos van ganando terreno frente a los indirectos a lo largo del siglo hasta aproximadamente 1980, cuando se introduce el IVA.

Gráfica 13.2. Participación de impuestos directos *vs.* impuestos indirectos sobre el total, 1938-1988

Fuente: Aboites (2003).

Se puede decir que el inicio de esta historia tiene lugar a mediados de la década de 1920 con la introducción del impuesto sobre la renta (ISR) tanto a las personas físicas (ISRPF) como a las morales (ISRPM), aunque la unificación tributaria de los impuestos a la industria también contribuyó de manera importante.

La introducción del ISR se justificaba por varias razones. Primero, se le consideraba un impuesto con alto potencial recaudatorio; segundo, al ser de nueva creación, se implantó como un impuesto en todo el país, evitando así el problema de la concurrencia fiscal; tercero, por su naturaleza, era un impuesto por medio del cual se podía redistribuir la riqueza ya que la discriminación de tasas era posible —crecientes de acuerdo con distintos niveles de ingreso y utilidades—, cualidad que calzaba de manera inigualable con el ideario político y social de la Revolución.

Por supuesto, hubo una feroz oposición a la implantación de este impuesto sobre todo por parte de los comerciantes (algunos incluso se ampararon en 1924), pero a la postre, sobre todo superada la crisis de 1929, a mediados de la década de 1930, este tributo terminó por imponerse. Sin duda el establecimiento de este impuesto puede verse como una muestra de que el Estado efectivamente tuvo el "poder de gravar", es decir, Obregón demostró que a pesar de la intensa oposición de los comerciantes, se podía ejercer tal poder. Tal vez sea el ejemplo más claro de la historia de México en este sentido.

Su aplicación en el ámbito nacional y su potencial redistributivo resultarían después fundamentales para que se diera la centralización tributaria descrita en el apartado anterior. Además, este impuesto puede ser de fácil evasión si no se cuenta con los mecanismos adecuados de recaudación y fiscalización (ello es válido aún ahora). Por esto, la fiscalización descansó sobre todo en los contribuyentes cautivos. El 11 de agosto de 1929 se publicó en el *Universal Gráfico*: "este impuesto sólo se cobraba a los que tienen vigilancia directa de los agentes del gobierno … la mayoría de los causantes … están fuera de la acción fiscal del gobierno" (citado en Aboites, 2003: 150). De aquí que siempre ha existido la percepción, fundada, de que la carga desde un principio ha recaído sobre los trabajadores.

Por lo mismo, este impuesto —excluyendo la crisis de 1929 y sus secuelas, donde la recaudación fue muy baja por razones obvias— tardó en arrojar los resultados recaudatorios esperados (véase la gráfica 13.2). Es decir, los esquemas de fiscalización tardaron en mejorarse, aunque nunca alcanzaron niveles óptimos. Debe reiterarse que la aplicación de este tipo de impuestos requiere de una sofisticación importante para la correcta detección de la evasión. En este sentido no es aventurado decir que la infraestructura institucional apropiada para ello se introdujo sobre la marcha, es decir, se aprendió con el tiempo. Aún ahora existe un porcentaje elevado de evasión debido en parte a este fenómeno, de aquí que sea más fácil vigilar a los cautivos: trabajadores y empleados asalariados, como se evidenciaba en el Plan Sexenal de 1934.

Además, a lo largo del tiempo se han concedido numerosas exenciones y privilegios a distintos sectores de la economía (y con ello a grupos de presión). Sólo por citar un par de ejemplos: al principio se excluía a los bancos con concesión federal, y hubo discriminación de tasas por zona geográfica. Con el tiempo se sumaron otros sectores como el agrícola, el de autotransportes, otras actividades relacionadas con el sector financiero (para promover el ahorro, como capitalización, intereses y dividendos) y, por supuesto, aquéllos para mejorar el capital humano (educación y cultura).

Otro fenómeno importante que viene aparejado con la introducción de gravámenes directos es que indirectamente se transita de un esquema de impuestos al comercio exterior a impuestos de mercado interno. Esto es natural si se observa que después de la crisis de 1929 las economías se cerra-

ron al comercio exterior, y en particular en América Latina se planteó la necesidad de desarrollar un mercado interno. Como se verá en la siguiente sección, a partir de 1980 se reconsidera la importancia de los impuestos indirectos, con la introducción del IVA.

Debe señalarse que si bien la recaudación fiscal aumentó con el tiempo a partir de la introducción de este gravamen (ISR), ésta permaneció en niveles muy bajos en relación con los demás países. Sobre esto se habla en la siguiente sección.

1.3. *Baja capacidad fiscal: los constantes intentos de reformas fiscales (1950-2000)*

El tercer elemento general que caracteriza la tributación mexicana durante el siglo XX es su persistente baja recaudación. Es muy común encontrar discursos a lo largo de todo el siglo afirmando que la recaudación era muy baja; éstos provenían de secretarios de Hacienda o incluso de presidentes de la República. La lista incluye a todos los presidentes, desde Álvaro Obregón en 1924 cuando decreta y defiende el ISR, hasta Felipe Calderón cuando manda su iniciativa de reforma fiscal en el año 2007. Efectivamente el gobierno federal registra importantes aumentos en la recaudación tributaria, pero siempre muy por debajo de los estándares internacionales (véase el cuadro 13.1). Como se observa, la recaudación de México ha ido creciendo con el tiempo al pasar de 3.1% con respecto al PIB en 1910 hasta alcanzar la cifra de 8.3% para 1970. Esta cifra se ubica en 9.7% para el año 1986, y ha permanecido en esos niveles a partir de ahí (10.3% en el año 2000).

Cuadro 13.1. La hacienda en México: comparativo internacional, 1910-1970 (porcentaje del PIB)

	1910	*1920*	*1930*	*1940*	*1950*	*1970*
Reino Unido	6.3	21	17.3	17.4	38.2	40.3
Italia	12.1		16.6	17.7	18.5	20.3
Francia	10.7	13.7	17.8	17.4	25.5	29.2
Alemania	3.6		18.9	36.5	25.2	26.5
España	8.3	5.7	9.8	9.3	7.8	11.5
Estados Unidos	1.7		3.6	5.7	13.6	19.8
México	**3.1**	**4.2**	**5**	**5.7**	**6.9**	**8.3**
Brasil		8.9		9.8	15.7	
Argentina	7.2		9	18.1		
Chile					15.3	

Fuentes: Aboites (2003); OCDE (2003); FMI (2003), INEGI (1999).
Nota: las cifras varían de una fuente a otra. En el resto del capítulo se usan las del INEGI (1999).

Sin embargo, cuando dichas cifras se comparan con respecto a países industrializados, México se ubica entre los de más baja recaudación desde 1910 hasta nuestros días. Incluso cuando se compara con países de América Latina, desde la década de 1920 México se encuentra muy rezagado. De este modo, el reto *eterno* desde el comienzo del siglo XX ha sido aumentar la cobranza tributaria.

Así, los factores que contribuyeron de manera considerable a aumentar la recaudación fiscal fueron, entre otros, 1] la ya mencionada introducción del ISR en 1924 y los cambios que van aparejados, como la unificación de impuestos a la industria y la inclusión de la acumulación de ingresos en este impuesto en 1961; 2] la creación del ISIM en 1947 que promovió una mayor movilidad de factores y mercancías entre estados y, presumiblemente, con ello la ampliación de una base gravable nacional, aunque no suprimió la acumulación de pagos de impuestos efectuados en las operaciones de consumo; y 3] la implantación del IVA en 1980, que terminó con el efecto cascada remanente del ISIM.

Si bien es aventurado y reduccionista afirmar que esos fueron los factores, también es difícil identificar otros cambios que hayan coadyuvado a un aumento significativo en la recaudación de impuestos. Indudablemente, hubo numerosas misceláneas que ayudaron a este propósito, y como afirman Gil Díaz y Thirsk (1997), muchas fueron motivadas por el deseo de simplificar la administración tributaria y terminaron siendo marginales y pragmáticas, pero tapaban huecos dejados en la ley. Por restricciones de espacio no se reseñan aquí.

La mayoría de estas acciones llevadas a cabo durante la primera mitad del siglo eran acordes con cambios ocurridos en otros países, pero aun así la recaudación, si bien aumentó, no lo hizo como se esperaba y conforme a lo que sucedía en la mayoría de las naciones, tanto industrializadas como de América Latina.

Desde nuestra perspectiva, corresponde estrictamente al gobierno federal el éxito o no de cualquier reforma a partir de la tercera Convención Fiscal de 1947, pues, como se mencionó, hasta entonces se hizo lo posible por acabar con la anarquía y centralizar la política tributaria. Una vez conseguido este objetivo, se pensaba que sería más fácil llevar a cabo las reformas, máxime que a partir de esta Convención se contaba ya con un partido hegemónico, que posibilitaría cualquier cambio en la materia. La pregunta es, ¿qué se hizo distinto con respecto a otros países, para que no se elevara en la misma proporción la recaudación? ¿Eran cambios que se necesitaban antes de reformar el andamiaje institucional? ¿O lo que falló fue la implementación? La respuesta a estas interrogantes es muy complicada, pero por lo expuesto anteriormente, debe encontrarse a partir de la tercera Convención. Por esto, en adelante el análisis se ocupa de la segunda mitad del siglo XX, ya que además, en este

periodo se da un "parteaguas" en la propia economía mexicana, a saber, el tránsito de una economía agrícola a una industrial y, más tarde, de servicios.

Primero debe tenerse en mente que para centralizar la recaudación hubo que realizar numerosas concesiones a estados y municipios, ya que ello no es posible sin una negociación ardua en la que debe haber un mecanismo compensatorio convincente para que ello se dé. El surgimiento del nuevo sistema de coordinación fiscal entre distintos órdenes de gobierno contenía elementos que no se dieron en otros países, sobre todo unitarios, donde por ejemplo se elevó a rango constitucional la atribución y distribución de potestades tributarias. En contraste, en México todo el proceso se hizo con base en convenios entre los distintos órdenes de gobierno, donde es común que las responsabilidades se diluyan.

En segundo lugar, con la forma como se dio la institucionalización del país, con un Ejecutivo muy fuerte y con un partido único dominante, se fortalecieron también los grupos de interés (antes dispersos) con los cuales había que negociar cualquier cambio en la materia. De aquí que, con todo y partido hegemónico, no se pudieron llevar a cabo las reformas fiscales deseadas desde la tercera convención fiscal.

Además, la introducción del ISR se hizo con tasas muy bajas (aunque no para la época). En contraste, en el ámbito internacional, sobre todo a partir del surgimiento en Europa del Estado de bienestar, las tasas se fueron incrementando de manera notable. En México cada aumento se hizo con diversas concesiones a ciertos sectores, sea por presión y su peso dentro de la economía nacional, sea por clientelismo político, o incluso, por "prescripción económica" (sectores considerados estratégicos). Así, lo que en muchos países significó un aumento de tasas en ISR guardando la equidad vertical y horizontal, en México éstas se elevaron más lentamente y con tratamientos especiales que terminaron por impactar su incidencia y su potencial recaudatorio.

Con todo, a partir de 1950 el discurso donde se planteaba la necesidad de incrementar la de por sí baja recaudación fue y sigue siendo recurrente, lo que sorprende dada las constantes concesiones en la materia a los distintos grupos de interés. Debe admitirse que han existido numerosos cambios en la política tributaria, pero prácticamente, con excepción de la introducción del IVA y su pronta centralización, ninguna ha sido suficiente. Incluso, Gil y Thirsk (1997) resumen todos los intentos entre 1947 y 1970 como reformas guiadas por la practicidad administrativa, que probablemente al menos detuvieron una caída mayor de los ingresos públicos. No obstante, el intento más importante en dicho periodo se dio en 1964. Cabe mencionar que, para dar validez a las propuestas, con frecuencia el discurso se legitimaba con la contratación de asesores extranjeros (como Kaldor).

La reforma no pasó como se esperaba, con lo que las proyecciones de un aumento de los ingresos públicos se vinieron abajo. En 1970 el problema

persistía, por lo que entonces, con la entrada del presidente Echeverría y con un rol creciente de la intervención del gobierno en la economía, se hacía necesario lanzar nuevamente una reforma que elevara los ingresos del sector público (los detalles se pueden seguir en Solís, 1981). De esta forma, se pensó de nueva cuenta en una reforma. Por algún motivo que no se conoce, esta reforma ni siquiera se presentó al Congreso. Elizondo (1994) argumenta que hay dos hipótesis en este sentido. Una, que la reforma era muy costosa sobre todo en términos de la oposición del sector privado; y dos, que el presidente sólo la utilizó como parte de su discurso populista, antiempresarial, y ni siquiera estaba interesado en ella. Con todo, hubo algunas acciones en la materia, sobre todo del lado de los impuestos especiales y del ISIM, que pavimentaron el camino para la posterior introducción del IVA en 1979.

Durante la administración del presidente López Portillo se introdujo el IVA y se reformó el sistema de coordinación fiscal. Al principio el IVA lo recaudaron los estados; después, con los ingresos petroleros renunciaron totalmente a su facultad administrativa de recaudar el ISR y el IVA, así como los distintos impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). Aunque la recaudación de este impuesto se incrementó alrededor de 18% (lo que confirma que el gobierno central es mejor en la recaudación de éste), el aumento no permitió que se redujera la brecha con respecto a otros países. Sin embargo, esta administración contó con un hecho que le favoreció enormemente, el descubrimiento de pozos petroleros que incrementaron los ingresos del sector público de manera muy considerable. A pesar de que estos ingresos ya eran de mucha utilidad desde la expropiación petrolera, la dimensión que alcanzó durante el gobierno de López Portillo marcó una pauta: excesivo endeudamiento y déficit fiscal que provocaron una crisis financiera, la peor en México después de 1929.

Sin embargo, la "década perdida" marcó el inicio de una nueva estrategia de desarrollo, con una inserción agresiva del país a la economía global y una importante desregulación económica, que hacía imperioso que el sistema tributario cambiara. Los grados de libertad se reducían porque esos fenómenos le imponían restricciones al sistema tributario, de otra manera no se podía jugar a ser global. Por ello, la administración del presidente Salinas trató de llevar a cabo una reforma fiscal proempresarial en la que se planteó un solo objetivo: ampliar la base gravable mediante la reducción de la tasa de IVA (de 15 a 10%). Simultáneamente se intentó mejorar el aparato recaudatorio que se reconocía como ineficiente y anquilosado, y al mismo tiempo introducir un esquema más efectivo de castigos al evasor. Hubo quien incluso acusó al régimen de "terrorista fiscal". Si bien la recaudación mejoró, no lo hizo como se esperaba, y como porcentaje del PIB la carga se siguió ubicando por abajo de 11%. La última administración del siglo, a raíz de la crisis financiera desatada en diciembre de 1994, sólo pudo incrementar la tasa del IVA a

15%. En materia administrativa se pensaba que con un órgano recaudador, separado de la SHCP, se incrementaría el cobro tributario, por lo que en 1997 se creó el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Desafortunadamente, este organismo sigue dependiendo en buena medida de la Secretaría de Hacienda, de manera que para fines prácticos, el cambio sólo fue cosmético.

Después de todo esto, la recaudación fiscal no se ha incrementado y permaneció en poco menos de 11% (sin incluir renta petrolera ni contribuciones a la seguridad social) hasta 2006, la más baja del continente con excepción de Guatemala y Haití. Hay quienes argumentan que los constantes cambios misceláneos sí ayudaron cuando menos a detener una caída que hubiera sido desastrosa, y que en la actualidad contamos con un sistema tributario más moderno. Cierto, pero también lo es que el reto sigue siendo elevar la recaudación de impuestos no petroleros a niveles por lo menos cercanos a países de la región con similar grado de desarrollo, y que la carga no recaiga todavía más en los contribuyentes cautivos, que como hemos revisado, son quienes históricamente han financiado al país.

Hay poco espacio para analizar los éxitos y fracasos de cada una de las medidas fiscales que se llevaron a cabo durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, creemos que existen explicaciones generales y comunes que las caracterizarían. A continuación revisamos las principales que ha arrojado la literatura.

Primero, vale insistir que el sector privado en México adquiere voz importante a partir de la tercera Convención Fiscal, a la que fue invitado. Desde entonces su participación política es más activa y organizada. En parte porque durante la primera mitad del siglo no se encontraban tan cohesionados, posiblemente porque la tributación estaba fragmentada y sólo se relacionaban con los Ejecutivos estatales. A partir de la institucionalización proveniente de la Revolución, con un partido hegemónico que fue capaz de corporativizar los distintos grupos, incluyendo el empresariado, y con la misma centralización tributaria, los empresarios se vieron en la necesidad de organizarse y negociar o enfrentar a un solo agente, a saber, el gobierno federal. En este sentido, la centralización tributaria también facilitó la negociación de los distintos grupos de poder. Además se estableció una especie de colusión o alianza entre el sector y el gobierno central. Es decir, a cambio de algunas concesiones —fiscales, entre ellas— se daba apoyo y soporte político al gobierno. Esto explica un sinnúmero de exenciones y tratamientos especiales en distintas épocas de la historia.

Con esta alianza, el grupo empresarial también pudo introducir funcionarios públicos, llamados a veces tecnócratas, cercanos y afines a ellos (Elizondo, 1994). En ocasiones, en la literatura a éstos se les ha llegado a considerar como representantes del sector dentro del gobierno. A tal grado que a partir de esa época es difícil que alguien llegue al tesoro mexicano si no está

aprobado ("palomeado") por este sector. Esto indudablemente no es el motivo principal, pero sí ha influido.

Además, a pesar de que durante esa época la economía se encontraba relativamente cerrada a la movilidad de capitales, el sector ya había dado muestras de que podía "castigar" al gobierno con un ataque especulativo, es decir, con la fuga de capitales como instrumento de presión.

Segundo, la modernización de México planteada en la posguerra implicó un modelo basado en la industrialización del país (el llamado *modelo de sustitución de importaciones*), el cual requirió que el gobierno, con criterios muy vagos que a la postre le permitían mucha discrecionalidad, definiera qué industria incentivar para alcanzar el objetivo final. Ello implicó subsidios y tratamientos especiales a ciertos sectores, en particular, aplicar tasas bajas para atraer inversión. El problema es que cuando se introducen estos mecanismos a la larga es muy difícil removerlos y se arrastran por periodos muy amplios.

Tercero, un movimiento obrero fuerte también fue importante para frenar algunas de las reformas fiscales e incluso generó subsidios fiscales importantes que existen hasta ahora, por ejemplo el crédito al salario, que se introdujo para compensar a los trabajadores a cambio de abstenerse de solicitar un incremento salarial.

Cuarto, un elemento que determina en alguna medida cualquier política fiscal es el contexto internacional, y México no ha estado exento de ello en distintas etapas de la historia. Por ejemplo, Estados Unidos diseñó un programa de ayuda a México y América Latina denominado Alianza para el Progreso, en el que para acceder a algunos de los recursos era necesario avanzar en algunas reformas, como la agraria, la fiscal, educativa y otras de corte urbano. En otras ocasiones, los organismos internacionales son los que emiten la recomendación. Además, el grado de integración comercial y financiera con el resto del mundo es importante, ya que se entra al juego de la competencia tributaria entre países.

Quinto, la ineficiencia —y corrupción— de nuestro aparato recaudador también es un común denominador en la literatura sobre el tema.

Sexto, existe una amplia literatura que sostiene que la calidad del gasto se relaciona de manera inversa con la recaudación (para una reseña véase Moore, 2007). Es decir, la mala calidad del gasto induce a evadir y a eludir más, con lo que la recaudación se ve disminuida. A la vez, a mayor nivel de impuestos, mayor calidad de gasto debido a que quien paga más exige más.

Finalmente se encuentra la llamada "enfermedad holandesa" fiscal, que en este caso particular consistió en que los ingresos petroleros desplazaron a los fiscales. Hernández y Zamudio (2004) encuentran evidencia al respecto con datos del periodo 1980-2000. La intuición detrás de esto es que los ingresos petroleros le dieron la comodidad al gobierno de no tener que incurrir en

costos políticos para hacerse de recursos, así no tenían que negociar agresivamente con los distintos grupos de presión. En suma, esta tercera característica de baja capacidad fiscal estructural se debe también a una combinación de los elementos revisados a lo largo de esta sección.

A manera de corolario, conviene destacar que la política tributaria determina en buena medida el tamaño del gobierno, ya que con frecuencia éste se mide con el tamaño del gasto público. Este aspecto se aborda en la segunda parte de este ensayo.

2. Gasto público y deuda en el siglo xx

Uno de los instrumentos más reconocidos para llevar a cabo un proyecto de nación lo constituye sin duda alguna la política fiscal, y en particular, el gasto público. En buena parte su nivel define el grado de intervención del Estado en la economía. Con base en este indicador, México sería uno de los países con menor grado de intervención, pues el nivel se ubica en alrededor de 20%. Baste señalar que uno de los países industrializados —al menos en el discurso— con menor participación del gobierno en la economía es Estados Unidos, país que registra niveles promedio apenas superiores al 25% del PIB. Por su parte, el promedio de la Europa occidental rebasa los 40 puntos porcentuales (en algunos de ellos llega incluso a superar los 50 puntos).

El rol del Estado tradicionalmente ha incluido corregir fallas de mercado[3] y la administración de justicia; sin embargo, preservar un principio de solidaridad en general también se acepta, aunque con distintos matices. Así, a partir de la década de 1930 en los países avanzados se diseñaron esquemas de protección social que dieron como resultado el llamado Estado de bienestar. Éste enfatiza la superación de la pobreza y la mejora en los indicadores de desigualdad en el ingreso. El Reino Unido, por ejemplo, desde 1776 había diseñado esquemas importantes de superación de la pobreza con la promulgación de la famosa "ley de los pobres", a la que asignó un gasto público de alrededor de 1.5% del producto nacional bruto (PNB).

En la actualidad a los países europeos se les considera, desde el punto de vista social, los más avanzados del mundo y muchos países han tratado de emular las estrategias gubernamentales seguidas por sus gobiernos. Es cierto, también existen críticos importantes de la estrategia del Estado de bienestar, la cual no está exenta de dificultades y en la actualidad enfrenta grandes retos. No es la intención analizarla aquí, simplemente se señala porque esto influyó de manera importante en la definición de la política social a partir de

[3] Situación que se produce cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente, bien porque el mercado suministra más cantidad de lo que sería eficiente, o porque el equilibrio del mercado proporciona menos cantidad de un determinado bien.

1930, porque además calzaba muy bien con el ideario de la Revolución mexicana. De esta manera, el presupuestario se convirtió en un proceso para intentar balancear las necesidades del país con la ideología prevaleciente en ese tiempo.

A pesar de que la democracia naciente y la institucionalización de la Revolución mexicana eran más bien de corte autoritario, con un presidente cada vez más fuerte y con un Congreso cada vez más supeditado al primero (rara vez desde 1910 hasta 1997 se modificó de manera sustancial un presupuesto público enviado por el Ejecutivo, de hecho, como mencionan Izquierdo (1995) y Camp (1992), las modificaciones generalmente ocurrían antes de que se enviara, y era frecuente que se observaran conflictos entre los secretarios de Estado en este sentido), había ciertas limitaciones en la definición del presupuesto federal (prueba de ello es que, como se vio en el apartado anterior, no se ha podido elevar la capacidad fiscal del Estado a pesar de los varios intentos a lo largo del siglo XX). Aun así, la legitimación del gobierno se daba en buena parte gracias al uso del gasto público, que le caracterizaba como un "Estado desarrollista". Es decir, los grupos de interés moldearon en buena medida la estructura del mismo mediante negociaciones con el propio Ejecutivo.

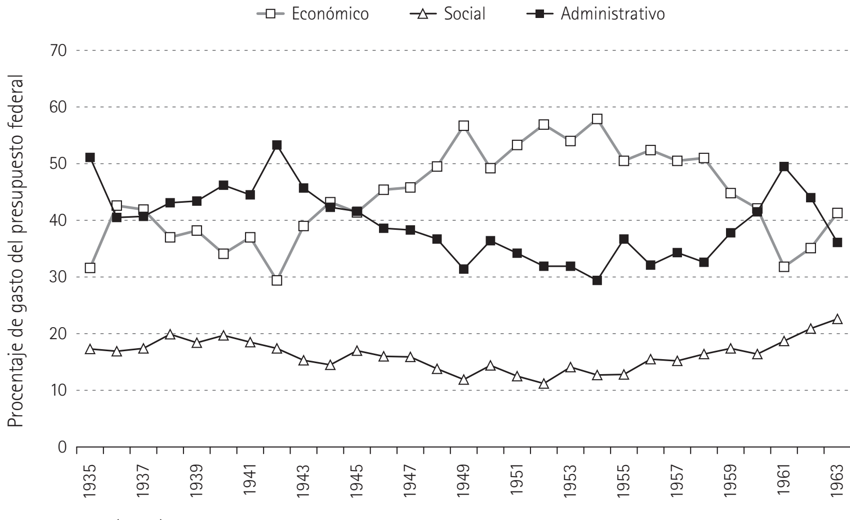
Con estas restricciones el reto era, por un lado, superar la enorme pobreza (como se le defina) y la desigualdad en el ingreso; y, por el otro, dotar de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, la cual se encontraba muy deteriorada y abandonada, como era (es) el caso del ferrocarril después de la Revolución.

2.1. *Gasto público*

A partir de la administración de Cárdenas la discusión de cómo abordar ambos problemas fue una constante en los programas y planes sexenales. Incluso hubo debates epistolares (en el periódico *Excélsior*) sostenidos entre secretarios de Hacienda de distintas administraciones, como Alberto Pani y Eduardo Suárez, que fueron muy comunes en la década de 1950. En suma, el gasto público en México está marcado por una alta cuota ideológica proveniente de la Revolución mexicana, pero que está muy distante al propio ideario del movimiento e incluso del modelo europeo del Estado de bienestar, que se insinuaba en muchas ocasiones como el ejemplo a seguir. En efecto, entre los valores de la propia Revolución se incluyen frecuentemente la libertad y la justicia social. En este sentido, el sexenio del general Lázaro Cárdenas marca el principio no sólo de la institucionalización de la Revolución mexicana, sino del uso del gasto público con fines más sociales, rubro que hasta entonces había presentado muy bajos niveles. De hecho, como se

aprecia en la gráfica 13.3, durante esta administración se establece una cifra récord en cuanto a la contribución del gasto social con respecto al total, cifra que cae en posteriores administraciones y que se alcanza nuevamente sólo hasta la década de 1960.

Gráfica 13.3. Distribución del gasto público, 1935-1963



Fuente: Wilkie (1970).

A partir de este periodo, en el primer Plan Sexenal se anota como objetivo explícito lograr el crecimiento económico y la redistribución del ingreso, aunque con metas muy vagas en materia social como educación y salud. El país, para entonces, se encontraba con muy altos niveles de pobreza y con una infraestructura en materia de comunicaciones y transportes, agua potable, alcantarillado y electricidad muy por debajo de los niveles mínimos deseables. Por ejemplo, 20 años después de la Revolución mexicana, el porcentaje de analfabetismo ascendía a poco menos de 70% y alrededor de 50% de la población se encontraban en pobreza extrema (Wilkie, 1970). De esta manera el gasto social gana un terreno importante, por lo que algunos han catalogado a la Revolución mexicana como una revolución social (véase la gráfica 13.3).

Más tarde, sin embargo, en circunstancias un tanto diferentes, Ávila Camacho (1940-1946) se dio a la tarea de industrializar al país —impulsado por el contexto internacional de la segunda Guerra Mundial y por el *New Deal* del gobierno estadounidense—: asumió la responsabilidad de realizar la mayor obra carretera que hasta entonces cualquier gobierno hubiera tenido; así como por una naciente línea de industrialización hacia adentro (el llamado modelo de sustitución de importaciones). Este objetivo, a partir de aquí y hasta la admi-

nistración de López Mateos (1958-1964), impuso la necesidad de aumentar el gasto en obras de infraestructura para ganar un importante terreno, que llegó a representar cerca de 60% del total, en detrimento del social. La construcción de carreteras experimentó un *boom* no visto hasta entonces en el país.

Durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) este cambio se manifestó de manera importante mediante el crecimiento del gasto en infraestructura, con la consecuente fuerte pérdida de la participación del gasto social, como se observa en la gráfica 13.3. En esta administración incluso se argumentó de manera explícita en los programas de gobierno, que la única manera de atacar la pobreza y abatir la desigualdad era por medio del incremento de los salarios reales; esto es, que el cambio social vendría como un producto adyacente del crecimiento económico. Esta línea se mantuvo con Ruiz Cortines, quien incluso publicó y expidió un Programa Nacional de Inversión.

Al final de la administración de Ruiz Cortines (1952-1958), el país empezó a mostrar algunos desequilibrios macroeconómicos, que fueron corregidos en parte con una devaluación (Cárdenas, 2008), pero también una creciente tensión social proveniente tanto de grupos conservadores como de la izquierda. Entre 1950 y 1958 la pobreza extrema se incrementó de 60 a 64% de la población. Para 1958 las tensiones se hacían evidentes; sólo por citar un ejemplo, el movimiento sindical ferrocarrilero sacudió al país.

En este contexto social interno y, en el externo con la Revolución cubana, tomó posesión el presidente Adolfo López Mateos. Estos elementos pusieron una presión extra a esta administración para que el rubro social volviera a ganar terreno (véase la gráfica 13.3). Con crecimiento económico por arriba de 6% y con un aumento en el gasto social, la pobreza empezó a perder terreno. El gasto social se mantuvo con una participación estable del total durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970).

Durante el sexenio del presidente Echeverría (1970-1976) el gasto social registró un fuerte incremento sin que hubiera una fuente explícita de financiamiento, lo que llevó a incurrir en déficit presupuestario, asunto que se matizó al principio del gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), cuando existieron mayores ingresos provenientes de la renta petrolera, pero que se profundizó más tarde con la caída del precio del hidrocarburo.

Como consecuencia de la crisis de 1982 el gasto debió contraerse de manera abrupta, por lo que ambos tipos de gasto, social y de inversión, se redujeron de manera considerable. El ajuste estructural de esta década parecía superarse a inicios de la siguiente, pero una nueva crisis financiera en 1994-1995 impactó adversamente ambos rubros.

Más allá de los niveles de gasto social y de inversión, que fueron bajos (considerando el tamaño de sector público de otros países), poco se ha hablado de la calidad del mismo y de su incidencia. En ambos casos, existe escasa información como para poder evaluarlo. No obstante, pueden mencionarse

algunos indicadores. Por ejemplo, es necesario evaluar si el gasto social fue capaz de disminuir los niveles de pobreza, de incrementar el grado de escolaridad, nutrición y salud. Asimismo, si el gasto en inversión incrementó el PIB per cápita. Cada uno de estos elementos tiene que ser evaluado cuidadosamente ya que intervienen un buen número de variables.

Por otra parte, es común que en la constitución política de los países prevalezca el principio de solidaridad por parte del Estado, el cual se puede traducir en la distribución del ingreso, ya sea entre personas o incluso en el ámbito regional. Lo anterior puede ser discutible desde el punto de vista teórico (sea desde las perspectivas de la filosofía o de la propia economía), pero al estar contenido en nuestra constitución se convierte en una variable que se debe evaluar. Por ello es necesario revisar si las políticas públicas han contribuido a una mejora en la distribución del ingreso, que a su vez, fue un objetivo explícito de la Revolución mexicana.

Una de las medidas prioritarias es abatir la pobreza. No existe información consistente acerca del nivel de pobreza a lo largo del siglo. Wilkie (1970) documenta que en 1910 cerca de 60% de la población vivía en la pobreza, y que para 1960 este porcentaje había disminuido a 33%. La debilidad de estos indicadores radica en que se basaron en variables censales muy correlacionadas entre sí y sin considerar el ingreso, lo que ocasiona problemas de multicolinealidad (arrojando cifras imprecisas). Además, la definición misma de la línea de pobreza no es muy clara y no distingue entre pobreza moderada y extrema.

A principios de este siglo se definió por vez primera una línea de pobreza que no cambiara con el tiempo y se estableció una metodología para su cálculo (el tema se revisa en Székely, 2005). De esta manera es posible comparar en el tiempo la evolución de este fenómeno, aunque sólo a partir del año de 1950, ya que para su cálculo se necesita contar con información del acceso a los recursos con que cuentan las personas y los hogares, misma que sólo está disponible a partir de ese año.

Székely (2005) presenta el primer cálculo en la literatura utilizando estas definiciones oficiales. En 1950 la pobreza alimentaria (extrema) ascendía a más de 60% y disminuyó hasta alcanzar cerca de 18.5% de la población en 2004, con un repunte en los años de la llamada crisis del tequila, de 1994-1995 (cuando llegó a un nivel de 37.1%). Debe destacarse que el nivel de pobreza en 2008 era sólo ligeramente menor que los registrados en la década perdida de 1980. De igual manera, el mayor éxito en la materia se dio entre 1958 y 1968, cuando descendió de 45.6 a 25%, una reducción de cerca de la mitad. A partir de ahí, disminuir este porcentaje se ha convertido en un importante reto, pues en promedio, desde entonces, en nuestro país una de cada cinco personas es extremadamente pobre.

Es importante insistir que hay un debate en la literatura sobre qué es lo que permite disminuir los niveles de pobreza, y éste no es el espacio para

debatir. No obstante, hay consenso en que tanto el crecimiento económico como el gasto social son importantes para explicar, en parte, dicho comportamiento. Esto explica que la mayor ganancia en este indicador se haya dado durante buena parte del periodo llamado "milagro mexicano" (de alto crecimiento entre 1950 y 1979) y que el estancamiento se diera a partir de la década de 1980 en términos de pobreza moderada (la extrema está estancada desde 1968) y del ingreso per cápita. Sin embargo, el crecimiento del ingreso per cápita no se detuvo en 1968, mientras que las tasas de descenso de los niveles de pobreza se desaceleraron en mayor medida a partir de esta fecha. Esto sugiere que el gasto social hasta 1968 puede explicar en parte también la disminución de la pobreza.

Es posible observar el mismo fenómeno para 1996, pero al contrario. De ese año a 2004 la pobreza disminuyó de 37 a 18.5% (véase la gráfica 13.3), es decir, en 50%; pero durante este periodo se registró una tasa de crecimiento económico real muy baja en términos absolutos y per cápita. Aquella reducción se puede explicar por el éxito de los programas dirigidos a combatir la pobreza (Progresa-Oportunidades) y por el incremento de las remesas.

Para saber si el gasto social realmente contribuye a reducir la pobreza es necesario determinar si éste se redistribuye adecuadamente. No se tiene información para calcular su incidencia desde la perspectiva histórica. Se cuenta, sí, con un indicador que algo puede explicar, a saber, el coeficiente de Gini que arroja la desigualdad en la distribución del ingreso.

Existen metodologías distintas para la estimación de éste, en cuanto a qué medida de ingreso o gasto considerar. Aquí reportamos la estimación que adopta el Comité para la Medición de la Pobreza y calculada por Székely (2005), que contiene cifras a partir de 1950. De acuerdo con este autor, la desigualdad aumentó en la primera mitad del periodo de mayor descenso de las tasas de pobreza, lo que sugiere una validación de la curva de Kuznets. Es decir, se parte de una cifra de 0.53 para 1958 a una de 0.57 para 1963 (recuérdese que de 1958 a 1968 se registró el mayor descenso de los niveles de pobreza, extrema y moderada, y aun así aumentó la desigualdad). A partir de ahí este coeficiente se redujo paulatinamente hasta alcanzar una cifra mínima de 0.42 en 1984. Desafortunadamente, este indicador se incrementó otra vez, para ubicarse en alrededor de un persistente promedio de 0.47. Si se considera todo el periodo, el promedio alcanza una cifra de 0.48 con un coeficiente de variación de 0.07, que sugiere pocas variaciones en las tasas de cambio, es decir, persistencia. En otras palabras, a pesar de que alcanzó el nivel más bajo en 1984, éste se vio cancelado en cierta medida en el periodo posterior. Esto se debe a que a partir de 1982 el país experimentó un descenso de las clases medias y un incremento en la pobreza, sobre todo en 1994-1995 (Székely, 2005).

En suma, a principios del siglo XX 80% de la población era analfabeta, y en el otro extremo, 0.23% de los productores (hacendados) poseía 87% de la

tierra. Al final del siglo la pobreza se ha reducido de manera clara y se ha mejorado la distribución del ingreso, sin embargo, es insuficiente si se mide con los estándares internacionales. Baste considerar que este coeficiente en los países nórdicos asciende a alrededor de 0.28, mientras que en otros países europeos (Alemania, Francia y el Reino Unido) se ubica alrededor de 0.32, y en Estados Unidos en 0.40. Esto indica que México es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Éste es uno de los grandes pendientes, y la política fiscal no ha ayudado como se hubiera esperado.

Si se considera el éxito de los países industrializados en el abatimiento de pobreza y la desigualdad, el consenso sugiere que, entre muchas otras variables, el gasto social fue importante para explicarlo. Se argumenta que así sucedió, por ejemplo, en Europa a partir del siglo XVIII. Pero se sostiene que el incremento en este tipo de gasto se debió en buena parte a una creciente participación política de la sociedad (simultánea con una mayor educación y esperanza de vida), y a que éste contó con los mínimos de eficiencia en su aplicación y con un alto grado de componentes redistributivos.

Es difícil argumentar que a partir de 1958 existe una mayor participación política (después de la Revolución) en el país y que por ello el gasto social se incrementa y con ello se reduce la pobreza (con la ayuda de un alto crecimiento económico), pero las presiones de parte de un sector de la población, particularmente de la clase obrera y más en concreto del movimiento ferrocarrilero, que adquiría una voz política cada vez más importante, sin duda contribuyeron a una reacción del gobierno en 1958. Como mencionamos, es precisamente en este periodo que se recupera la participación del gasto social en el presupuesto total. El gasto social por habitante en pesos de 1950 se elevó de 22.6 en 1955 a 44.6 en 1960 y a 72 en 1967 (rebasó los 80 pesos en 1970). Destaca el incremento del gasto en educación: de 14.4 pesos en 1955 a 26.4, 44.1 y 51 pesos para los años recién referidos (Banco Mundial, 1973).

No obstante, la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente. Entre el periodo referido (1958-1968) como de mayor descenso de la pobreza, el Banco Mundial estima que el ingreso medio real mensual del 10% más rico se incrementó en 42% y el del 10% más pobre lo hizo en 24%. La mejoría se centró en la clase media. Como ya se señaló, la alta desigualdad permanece todavía.

En suma, la desigualdad en la distribución del ingreso, a pesar de ligeras mejorías en la década de 1970 y principios de la siguiente, se encuentra en niveles persistentes y alarmantes y muestra una incapacidad del país para revertirla. Por su parte, los niveles de pobreza, si bien se han reducido, son similares a los de la década de 1970 al ubicarse en la actualidad en alrededor de 20 por ciento.

En cuanto a la incidencia del gasto social, la política fiscal no ha sido exitosa. Recuérdese que ésta intenta estimar la proporción de recursos públicos que recibe cada estrato de ingreso de la población. Como los indicadores

anteriores, el cálculo puede hacerse a partir de la ENIGH. En el cuadro 13.2 se presentan las estimaciones del gasto social.

Cuadro 13.2. Gasto social durante el año 2000
(millones de pesos)

Quintil	*Social*	*Salud*	*Educación (total)*	*Educación superior*
1	18.2	17.6	18.4	0.7
2	20.5	23.9	19.6	6
3	21	24.4	20.1	10.5
4	20.8	21.8	20.5	25
5	19.4	12.3	21.4	57.9

Fuente: Scott (2001).

Como se puede apreciar, la incidencia del gasto social en México es virtualmente proporcional, mientras que la chilena es altamente progresiva. Es decir, que el porcentaje de gasto social en México que se destina al 20% más pobre de la población es de 18.2%, en tanto que el 20% más rico recibe 19.4%. Por otro lado, Scott (2001) observa que en Chile, el 20% más pobre recibe 36% del gasto social, mientras que el quintil más rico recibe sólo 4%. Ello nos sugiere que nuestro gobierno no ha sido capaz de asignar el gasto a los sectores más necesitados y que se subsidia de manera importante a los estratos medios y altos de la población.

Nuevamente, como en el caso de los impuestos, la composición del gasto obedece en parte también a la existencia de grupos de poder que lo determinan. En el caso del gasto social destacan los sindicatos de educación y de las paraestatales, que impiden una mejor redistribución del mismo. Este fenómeno es persistente; y ello explica en parte la incapacidad del gobierno para redistribuir el ingreso. El punto básico es que el efecto del crecimiento económico sobre la distribución depende en gran parte de cómo se utilicen los frutos de ése. Nótese que no negamos la importancia del crecimiento económico, solamente afirmamos que es una condición necesaria mas no suficiente, como lo muestra nuestro periodo de "desarrollo estabilizador", con altas tasas de crecimiento, sólo por mencionar un ejemplo.

2.2. *Descentralización del gasto: una breve revisión*

El gasto realizado por los gobiernos estatales y municipales es el que ha tenido las mayores variaciones, en contraste con la parte de los ingresos públicos de estas entidades. En 1980, cuando se reformó el sistema de coordinación fiscal para llegar a lo que conocemos hoy, de cada peso que se captaba en el

sector público, sólo alrededor de 30 centavos lo ejecutaban las entidades subnacionales. Esta situación cambió de manera radical a partir de 1997, cuando entró en vigor la descentralización de actividades como la educación (que había sido descentralizada cinco años antes), los servicios de salud, la seguridad pública, la promoción agrícola, así como las obras de infraestructura social (con la creación del ramo 33).

Este proceso se facilitó como resultado de la crisis de 1995, cuando los estados ejercieron presión sobre la federación, a cambio de su adhesión al incremento del IVA de ese año. A su vez, esto ocasionó una mayor participación política de partidos de oposición, en particular del Partido Acción Nacional, que fue ganando terreno. Se puede decir que a partir de 1997, con el primer Congreso dividido, y hasta la fecha, no ha habido proyecto de presupuesto federal presentado por el Ejecutivo federal que no haya sido aprobado con alguna concesión a estados y municipios en materia de gasto. Incluso se creó un nuevo ramo presupuestario, el Programa de Apoyo Financiero a Entidades Federativas (PAFEF), que se ha incrementado año con año y que constituye de facto una adición a las participaciones federales. Asimismo, los estados reciben una parte de los excedentes petroleros.

Actualmente, de cada peso que gasta el sector público, poco más de 60 centavos los ejercen los gobiernos subnacionales. El problema es que el andamiaje institucional, como la infraestructura necesaria para asegurar que dicho dinero público se gaste eficientemente, no se construyó previamente. En muchos casos el resultado es una muy discrecional aplicación de los recursos en los ámbitos estatal y municipal. Más aún, las responsabilidades de gasto se han diluido y hay evidencia de que el electorado no sabe a ciencia cierta a quién pedirle cuentas cuando uno de los servicios públicos es deficiente, lo que demerita la calidad del gasto aún más.

Así, este proceso se ha dado de manera anárquica, sólo con el afán de destrabar la aprobación del presupuesto anual, abusando del famoso "*pork-barrel*",[4] y sin una dirección específica que incluya el gasto, los impuestos y la deuda, por un lado, y la reforma institucional para darle transparencia a la ejecución del gasto y aumentar la rendición de cuentas, por otro.

2.3. *Deuda pública: un pequeño* dossier

La historia de la deuda del México revolucionario puede dividirse en cuatro etapas (el tema se trata en Hernández, 2003). La primera se ubica al principio de la Revolución mexicana hasta la crisis financiera mundial de 1929. La

[4] Término usado en inglés que significa derogatorio, y que se refiere a la apropiación del gasto gubernamental para llevar a cabo proyectos que beneficiarán solamente al distrito electoral de quien los impulsa.

segunda, de astringencia financiera, coincide con el *New Deal* y llega hasta la segunda Guerra Mundial, pasando por un periodo de renegociación en 1942. La tercera es el reingreso a los mercados internacionales de crédito a partir de ese año; cobra auge en la década de 1970 y concluye con la crisis de la deuda de 1982. Finalmente la crisis de 1994-1995, que es más bien una crisis de estructura de deuda interna.

Como se sabe, a finales del siglo XIX y principios del XX México se encontraba endeudado, sobre todo con acreedores extranjeros. Este endeudamiento se dio principalmente para financiar las grandes obras de infraestructura porfiriana, como el ferrocarril. La crisis de 1929 tuvo repercusiones importantes en la economía con tasas decrecientes muy altas, incluso por arriba de los 20 puntos porcentuales. Por ello, el país, junto con prácticamente el resto de América Latina (excepto Argentina), repudió el pago de la misma, por lo que este mercado que había estado basado en deuda bursátil, virtualmente desapareció por un buen tiempo. Este periodo se puede caracterizar por un predominio de deuda externa basada en bonos.

Ello ocasionó que el país experimentara una política de deuda muy discreta hasta la segunda Guerra Mundial, cuando los mercados crediticios interno y externo se restablecieron, además de que se concluyó una renegociación exitosa en 1942. Pero después de la crisis de 1929 en México todo el crédito público se basó predominantemente en deuda bancaria (a través de encaje legal), ya que el mercado bursátil interno era muy precario. En nuestro caso incluso las políticas de deuda lograron orientar el crédito bancario a las actividades consideradas prioritarias para el desarrollo del país. Los déficits presupuestales de las administraciones de Cárdenas a Ruiz Cortines fueron moderados, lo que sugiere una política de deuda muy discreta (Cárdenas, 2008).

Como mencionamos, con el presidente Echeverría estos déficits comenzaron a crecer como resultado de una mayor intervención del Estado en la economía, con visos de populismo económico, sin estar sustentada en una política de ingresos públicos adecuada. Posteriormente, con el descubrimiento de pozos petroleros durante el gobierno de López Portillo, la contratación de deuda externa alcanzó niveles de hasta 80% del PIB, lo que provocó un déficit público de 16% del PIB. En 1982, con la disminución de los precios del petróleo, esta política errónea desembocó en la crisis de deuda, con las consabidas consecuencias. El mercado externo se cerró, al menos temporalmente, para México.

En vista de esto, el país se vio en la necesidad de desarrollar en mayor medida el mercado doméstico de deuda pública bursátil, al tiempo que comenzaba un largo proceso de renegociación de la deuda externa que concluyó en 1989. Así, el primer Certificado de la Tesorería se había introducido en 1978, pero no fue sino hasta la segunda mitad de 1980 que este mercado cobró una vida considerable. Los inicios de 1990 vieron un desarrollo de este

mercado sin precedente, ahora con la deuda externa directa contrayéndose, a diferencia de la de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980. Sin embargo, por medio de emisión de bonos indizados al tipo de cambio, pero denominados en pesos, una buena parte de la deuda se convirtió de facto en deuda externa disfrazada. Esto se hizo evidente en diciembre de 1994, cuando el país sufrió un ataque especulativo (véanse otros capítulos de esta obra) que desató una crisis de *estructura* de deuda nunca antes vista en México. Es decir, a diferencia de 1982, cuando el nivel de deuda externa rebasaba 80% del PIB, en 1994 era de 27%, pero con vencimientos concentrados en el corto plazo, por lo que se entró en una crisis de liquidez. La lección de esta crisis fue que había que alargar el promedio de vencimiento de deuda. Esta política se puso en marcha durante el gobierno del presidente Zedillo y se ha seguido hasta ahora.

Conclusión

No es exagerado decir que históricamente ha habido un desperdicio importante en el uso de la política fiscal como instrumento para, por un lado, promover el crecimiento, y por el otro, reducir la pobreza y desigualdad en el ingreso. Una reforma integral continúa siendo un reto que se debe afrontar.

En particular, en la sección de impuestos de este capítulo se argumenta que la política en este sentido se puede caracterizar por tres fenómenos. Primero, una centralización de la recaudación de impuestos explicada en parte por la necesidad de fortalecer al Estado mexicano para que pudiera asumir la tarea de desarrollar al país, aunque esto también obedeció a tendencias mundiales que mostraban que el gobierno federal era más eficiente en este sentido. Segundo, un tránsito de cobro de impuestos indirectos a uno de directos, tendencia que llega a un punto donde la estructura actual de tributos se alcanza con la reforma de 1980. Finalmente, aquí se muestra que durante todo el siglo la recaudación en México ha sido baja, comparada con otros países. Esta última es materia de debate, y las explicaciones son de diversa índole. Lo cierto es que la hipótesis política es la más convincente.

En cuanto al gasto, en este estudio encontramos que la participación del gasto social en la economía comienza a incrementarse sólo a partir del gobierno del presidente Cárdenas. Desde entonces este gasto se ha dirigido a distintos sectores sociales. Sin embargo, éste difícilmente ha llegado a los más pobres de los pobres. Si bien a principios del presente siglo se realizó un esfuerzo en este sentido, sigue representando un reto para nuestra nación.

Por último, en este capítulo se revisa de manera breve la descentralización del gasto. Durante el periodo de centralización tributaria, el gasto descansó en exceso en las transferencias que realiza el gobierno federal a los

otros niveles de gobierno. Esta tendencia no se resuelve con un inicio de descentralización hacia el final del siglo, pero se incrementan las transferencias hacia los gobiernos estatales y municipales. El reto, pues, es romper la tendencia para fomentar que ellos dependan en mayor medida de ingresos generados en las propias entidades.

En suma, el estudio sugiere, reiteramos, que es necesaria una reforma fiscal integral para el presente siglo.

Referencias y bibliografía

Aboites, Luis, 2003. *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México.

Aboites, Luis, y Luis Jáuregui (coords.), 2005. *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora.

Anand, Sudhir, y Martin Ravallion, 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", *Journal of Economic Perspectives* **7** (1), pp. 133-150.

Aspe, Pedro, y Javier Beristain, 1984. "The Evolution of Income Distribution Policies during the Post-Revolutionary Period in Mexico", en Aspe y Sigmond (eds.), pp. 15-29.

Aspe, Pedro, y Paul Sigmond (eds.), 1984. *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers.

Banco Mundial, 1973. *The Economy of Mexico, a Basic Report*, vol. II, Washington, Banco Mundial.

Camp, Roderic Ai, 1992. *Memorias de un político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, Enrique, 2008. "El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)", *El Trimestre Económico* 300, pp. 809-842.

Díaz Cayeros, Alberto, 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Elizondo, Carlos, 1994. "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies* **26** (1), pp. 159-190.

Esquivel, Gerardo, y Fausto Hernández, 2009. "How Can Reforms Help Deliver Growth in Mexico?", en Rojas (ed.), pp. 192-235.

FMI, 2003. *International Financial Statistics*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Gil, Francisco, 1984. "The Incidence of Taxes in Mexico: A Before and After Comparison", en Aspe y Sigmond (eds.), pp. 59-97.

Gil, Francisco, y Wayne Thirsk, 1997. "Mexico's Protracted Tax Reform", en Thirsk (ed.), pp. 287-327.

Hernández, Fausto, 1998. "Federalismo fiscal en México. ¿Cómo vamos?", *Revista Internacional de Finanzas Públicas* **2** (1), pp. 17-32.

Hernández, Fausto, 2003. *La economía de la deuda*: *Lecciones desde México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hernández, Fausto, y Andrés Zamudio, 2004. *Evasión fiscal: el caso del* IVA, México, Sistema de Administración Tributaria <*www.sat.gob.mx*>.

Inman, Robert, y Daniel Rubinfield, 1996. "Designing Tax Policy in Federalist Economies: an Overview", *Journal of Public Economies,* 60, pp. 307-334.

INEGI, 1999. *Estadísticas históricas de México*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Izquierdo, Rafael, 1995. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

Lindert, Peter, 2004. *Growing Public: Social Expenditure since the* XVIII *Century,* Cambridge, Cambridge University Press.

McLure, Charles, 2000. "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy", *Bulletin for International Fiscal Documentation* **54** (12), pp. 626-635.

Moore, Michael, 2007. "¿Cómo afecta la tributación a la calidad de la gobernación?", *El Trimestre Económico* 294, pp. 281-325.

OCDE, 1993. *Revenue Statistics 1965-2003*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Ortiz Mena, Antonio, 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Quigley, John, 1993. *Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview*, Los Ángeles, University of California (mimeografiado).

Rojas, Liliana (ed.), 2009. *Growing Pains in Latin America. An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, Washington, Center for Global Development.

Scott, John, 2001. "La incidencia del gasto social en México", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo).

Sokollof, Kenneth, y Zolt Eric, 2006. *Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Americas*, Los Ángeles, University of California (mimeografiado).

Solís, Leopoldo, 1981. *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.

Székely, Miguel, 2005. "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", *El Trimestre Económico* 288, pp. 913-931.

Thirsk, Wayne (ed.), 1997. *Tax reform in developing countries*, Washington, Banco Mundial.

Wilkie, James, 1970. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910,* Berkeley, University of California Press.

14. EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS DURANTE EL PERIODO 1940-2008

Gonzalo Castañeda
El Colegio de México

Introducción

En este capítulo se describen las redes de negocios conocidas como grupos económicos y el efecto que éstos han tenido en el desempeño de la economía mexicana a partir de la década de 1940. Aunque con distintas variantes, estas redes se presentan en un gran número de países en desarrollo y en algunas economías avanzadas. La evidencia en México muestra que este esquema de redes es relativamente fuerte ya que ha logrado sobrevivir por más de un siglo, a pesar de importantes crisis políticas y económicas, y de diversos cambios tecnológicos, sociodemográficos e institucionales. Aunque la arquitectura organizacional y el gobierno corporativo de los grupos han experimentado ajustes a lo largo del tiempo, se habla de una continuidad en la medida en que dichos ajustes representan adaptaciones que les permiten enfrentar los cambios del entorno socioeconómico.

Para ser más precisos, se dice que un grupo económico es una red de empresas legalmente independientes que mantienen vínculos formales e informales de largo plazo y que llevan a cabo acciones coordinadas. En contraste, las grandes corporaciones en Estados Unidos y el Reino Unido suelen estar integradas por un conjunto de divisiones que no están separadas legalmente y que, por tanto, comparten la responsabilidad de las pérdidas que pudieran experimentarse en algunas de sus unidades. Asimismo, la propiedad y el control de los grupos económicos, a diferencia de las corporaciones anglosajonas, se encuentran en manos de un reducido número de accionistas.

Los grupos económicos mexicanos (GE) son producto de un entorno en el que prevalece un Estado de derecho limitado, el cual se caracteriza por un marco legal que no surge del consenso, un sistema de procuración de justicia deficiente y un conjunto de creencias y patrones culturales que dan pauta a la corrupción, al oportunismo y a una confianza social estrecha. La presencia de instituciones discrecionales (formales e informales), y el elevado costo que le generan a la actividad económica, propician la sustitución de los mecanismos de mercado por transacciones relacionadas.

Si bien los GE son una respuesta a un contexto en el que diferentes mercados están ausentes y los derechos de propiedad no están adecuadamente protegidos, en este ensayo se expone un planteamiento dinámico que explica la manera en que los grupos inciden, a su vez, en el desempeño macroeconómico y en el entorno institucional en el que se desenvuelven. El impacto que esta forma de organización tiene sobre aspectos macroeconómicos ha sido poco estudiado, más allá de aseverar que estas redes de empresas hicieron posible la industrialización y el crecimiento de las economías en las que se presentaban.

En la explicación coevolutiva aquí expuesta se sostiene que el mismo éxito de los grupos económicos mexicanos a partir de la segunda Guerra Mundial vino acompañado de una baja productividad, falta de innovación, poca capacidad exportadora, una reducida carga fiscal, poco ahorro agregado y una mala distribución del ingreso. Estos efectos produjeron crisis macroeconómicas recurrentes y un entorno recesivo, factores que a la postre incentivaron a sus accionistas mayoritarios a impulsar reformas institucionales y, por ende, a modificar la forma de operación de los grupos.

En particular, se resalta que los grupos económicos posrevolucionarios (GEP) tuvieron que adecuarse a los cambios del entorno interno que su propia interacción generaba y a las modificaciones observadas en el marco internacional, lo que a la postre dio pauta a los grupos económicos globalizados (GEG). No obstante, estas adaptaciones se han producido sin que se hayan dado alteraciones sustanciales en los factores que los distinguen como grupos, como sería la reticencia de los accionistas mayoritarios a perder el control. Por tanto, el poder de las élites empresariales y la estructura desigual siguen siendo factores que limitan el crecimiento económico y la expansión de las pequeñas y medianas empresas.

1. LOS GRUPOS ECONÓMICOS POSREVOLUCIONARIOS

El origen de los grupos económicos se ubica en el Porfiriato, periodo en el que se dio la primera oleada industrial que tuvo lugar en el país, aunque con el transcurso del tiempo algunos rasgos de su arquitectura organizacional y gobierno corporativo (A&G) se han ido modificando. En los albores del siglo XXI los grupos económicos mexicanos mantienen las siguientes características: 1] la propiedad y control de las empresas está en manos de un pequeño número de accionistas mayoritarios; 2] los vínculos entre las empresas legalmente independientes que forman la red son de largo plazo, en tanto que se establecen mediante la propiedad accionaria o de mecanismos informales, como las relaciones familiares o sociales y el cruzamiento de integrantes en los consejos de administración; 3] la arquitectura de la red presenta empresas

integradas verticalmente o con un cierto nivel de diversificación (relacionada, no relacionada o geográfica); 4] para su financiamiento las empresas se apoyan principalmente en las ganancias retenidas que se distribuyen mediante sus mercados internos de capitales, en la colocación de títulos en los mercados financieros internacionales y en crédito proveniente de un brazo financiero de su propiedad (bancos, casas de bolsa, aseguradoras); 5] existe cierto traslape entre los accionistas mayoritarios, los consejos de administración y los altos ejecutivos de las distintas empresas.

1.1. *Industrialización, corporativismo y sustitución de importaciones*

El periodo posrevolucionario (1940-1980) se caracterizó por la presencia de sindicatos oficiales con un enorme peso en la agenda de política pública y de cámaras empresariales que continuamente buscaban concesiones por parte del gobierno. En otras palabras, el régimen corporativista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ofrecía, por un lado, reivindicaciones sociales a los obreros organizados que incrementaban los costos fijos del proceso productivo y, por otro, cobijaba a las élites económicas mediante un sistema comercial proteccionista y una serie de subsidios otorgados por empresas paraestatales.

La segunda oleada industrial que tuvo lugar en México, a partir de la segunda Guerra Mundial, fue consecuencia del proceso de sustitución de importaciones. Este proceso se apoyó en tres formas de organización productiva: 1] las paraestatales que se encargaban esencialmente de explotar recursos naturales (como Pemex), de producir bienes intermedios y de capital (por ejemplo Altos Hornos), de crear infraestructura productiva (Telmex, CFE) y de proveer financiamiento para proyectos de inversión de gran envergadura (como Nafinsa); 2] las transnacionales extranjeras que se establecieron en áreas de negocios que requerían fuertes inversiones (automotrices) o tecnologías no disponibles en el país (farmacéuticas) y 3] los grupos económicos que, en general, se aprovechaban de los contratos de obra pública, de los precios subsidiados de las paraestatales, de los mercados oligopólicos en un contexto de economía cerrada, y de las alianzas con empresas transnacionales que buscaban explotar el mercado cautivo mexicano.

La gran empresa privada fue un pilar en las altas tasas de crecimiento registradas en la economía mexicana durante las primeras décadas de la posguerra, no obstante, la naturaleza de su A&G contribuyó a preservar una estructura desigual y al escaso desarrollo tecnológico, con los consecuentes problemas de productividad. Estimaciones de diversos autores muestran que las tasas medias anuales de crecimiento de la productividad total de los facto-

res en la industria manufacturera mexicana oscilaba entre 1.1 y 3.6% durante el periodo de sustitución de importaciones, mientras que dichas tasas en los ochenta y noventa fueron superiores a 5% cuando la economía comenzó su proceso de apertura. Asimismo, la mala asignación de los recursos que propiciaban estos grupos, por su desmedido poder político y por su capacidad de desviar rentas al interior de las redes, repercutió en las crisis macroeconómicas de 1977, 1982, 1986, 1995 y 2001, y en el bajo crecimiento promedio observado en las dos últimas décadas del siglo pasado (véase la gráfica 14.1).

Gráfica 14.1. Producto interno bruto, 1971-2001
(precios constantes de 1993)

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados; INEGI <*http://www.inegi.org.mx*>.

Cabe aclarar que la A&G de las redes posrevolucionarias exhibían diferentes variantes, por lo que algunas de ellas no usaron intensivamente los mecanismos de extracción de rentas (*tunneling*) para financiar su expansión y enriquecer al bloque de accionistas mayoritarios. Este fue el caso de grupos con empresas que operaban en la industria ligera (como Bimbo en el sector de panadería y Cuauhtémoc y Modelo en el sector cervecero), donde la tecnología importada era estandarizada y la entrada de nuevos competidores no tenía que ser avalada por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, inclusive en estos casos, las deficiencias institucionales, las economías de escala y la lealtad a la marca hacían viable el uso de determinadas prácticas nocivas para la competencia.

La naturaleza de los grupos dependía de su cercanía con el gobierno en turno. El periodo posrevolucionario se caracterizó por un fuerte nacionalis-

mo que, por medio de leyes de mexicanización y restricciones comerciales, alentó la participación mayoritaria de capitales nacionales en la propiedad de las grandes empresas. Ejemplo de ello son la nacionalización de la industria minera en 1961, el decreto de 1962 que prohibía la importación de autopartes y la ley para regular la inversión extranjera de 1973 que limitaba la participación de capital extranjero en empresas de determinados sectores. Estas políticas hicieron posible el establecimiento de empresas de capital mixto y alianzas estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras, como lo atestiguan el caso del Grupo Minera México en la industria de metales no ferrosos y del Grupo DESC, mediante su subsidiaria Spicer, en la industria automotriz.

El cobijo del Estado mediante tarifas y permisos de importación, los contratos gubernamentales para la creación de infraestructura, los subsidios de las empresas paraestatales, el uso de recursos financieros provenientes de bancos de desarrollo y el otorgamiento de concesiones hizo que ciertos grupos fueran muy vulnerables a los vaivenes políticos. En particular, los grupos cuya operación requería mantener una relación muy estrecha con la élite política se vieron infiltrados por los sindicatos oficiales cuyos líderes recibían prebendas a cambio de garantizar la "legitimidad" del régimen. Esta situación solía generar una situación laboral antagónica en la que las negociaciones salariales no estaban vinculadas a la productividad de la empresa, y en donde las tareas asignadas a los trabajadores eran muy rígidas. El caso de Fundidora Monterrey es una muestra del alto costo que implicaba recibir los favores de la clase política. Esta empresa operaba con pérdidas, lo que la condujo a la quiebra y posterior estatización en 1976, en comparación con lo observado con Hylsa que tenía una mayor autonomía en relación con el gobierno y que, inclusive, desarrolló una nueva tecnología (HYL) para la fabricación de fierro esponjoso.

1.2. *El mecanismo de industrialización en un contexto cerrado y discrecional*

En este apartado se sostiene que los accionistas mayoritarios de los grupos económicos posrevolucionarios obtenían altas tasas de rentabilidad, a pesar de que no existía una elevada productividad en sus empresas; situación que era factible por operar en mercados oligopólicos y con sistemas financieros mal regulados y poco transparentes. Sin embargo, la rentabilidad sin productividad tenía como consecuencia una limitada vocación exportadora, una mala distribución del ingreso, un sistema financiero poco profundo y finanzas públicas endémicamente débiles. En otras palabras, el gobierno corporativo de los GEP era consistente con un entorno en que la rentabilidad dependía más de la estructura oligopólica y el poder de las élites que de la productividad laboral y el desarrollo tecnológico.

En los GEP existía una asimetría en los derechos de control a favor del bloque de accionistas mayoritarios (que eran a la vez integrantes de los consejos de administración y altos ejecutivos), la cual produjo incentivos perversos en los demás tenedores-de-interés (*stakeholders*). Ante la falta de contrapesos, las prácticas de negocio del grupo de control solían ser desfavorables para los intereses de accionistas minoritarios, trabajadores, autoridades hacendarias, empresas independientes y consumidores.

La arquitectura organizacional de estos grupos se constituía por la vinculación interna de empresas de la cadena productiva, una red de empresas diversificadas en actividades no relacionadas y la presencia de vínculos bancarios estrechos. En un contexto multidivisional sin competencia ni rendición de cuentas (definido como M/no competitivo),[1] el bloque de control tenía una gran capacidad para extraer rentas de los demás tenedores-de-interés. Situación que se facilitaba por la opacidad de sus transacciones y los débiles derechos de propiedad que imperaban en la sociedad mexicana.

De esta manera, los recursos generados en una unidad del GEP se podían recanalizar a otra unidad si ello era conveniente para los intereses del bloque de control. Con estas prácticas del gobierno corporativo, los accionistas minoritarios se veían afectados por una merma en el reparto de dividendos, lo que a la vez propiciaba el aletargamiento en el mercado de valores; los trabajadores disminuían su compromiso con la empresa y dejaban de invertir en capital humano específico al considerar que su esfuerzo no se veía justamente recompensado; el gobierno veía sus finanzas públicas socavadas ya que, por un lado, proveía insumos productivos subsidiados pero, por otro lado, tenía una baja carga fiscal producto de la canalización de utilidades hacia aquellas unidades de la red con la capacidad para evadir impuestos.

También cabe mencionar que el proceso de "destrucción creativa", que hace que las empresas establecidas se vuelvan obsoletas con la introducción de nuevas tecnologías, se dificultaba con el esquema de los GEP, los cuales internalizaban los costos de dicha obsolescencia. En un contexto de economía cerrada, el bloque compacto de accionistas de un grupo no tenía incentivos para que una empresa que fabricaba fibras ópticas pusiera en entredicho las ganancias de una empresa del propio grupo dedicada a la producción de cables de cobre.

Asimismo, la continua expansión de los grupos incrementaba su poder en el mercado doméstico, con el consecuente costo para consumidores y empresas independientes. Mediante la expansión horizontal los GEP lograban acaparar una mayor participación de mercado en tanto que su expansión vertical, y el control de los insumos básicos e intermedios, elevaba las barreras de entrada a la competencia. De manera recurrente, los grupos establecían plantas y

[1] En una empresa multidivisional las distintas operaciones del negocio se estructuran a partir de una relación jerárquica.

subsidiarias en mercados geográficos diferentes, aunque la demanda inicial no lo justificara, con el objetivo de disuadir a los competidores potenciales.

1.3. *Endeudamiento, expansión y crisis*

Una evidencia clara de que los grupos económicos tienen una arquitectura fuerte se desprende de los reacomodos que se dieron durante los años setenta, ochenta y noventa. Si bien nuevos grupos surgieron y otros experimentaron cambios en su tamaño y configuración, las prácticas principales de A&G prevalecieron a pesar de los eventos críticos experimentados durante estas tres décadas: 1] el auge petrolero de los años setenta, 2] la nacionalización bancaria de principios de los años ochenta y 3] la privatización de bancos y empresas a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa.

El auge petrolero permitió la expansión de los GEP debido al fácil acceso que estas redes tenían a los recursos financieros internacionales. La deuda externa del sector privado pasó de 1 800 millones de dólares, en 1970, a 20 100 millones de dólares en 1981, la mitad de ésta contratada por los bancos mexicanos. Por medio de sus brazos financieros los grupos mexicanos eran capaces de conseguir créditos en el extranjero a tasas mucho más bajas que las que había en el país. Aparte de que el sistema bancario nacional canalizaba su crédito a pocas empresas (68% de los recursos a 5% de los acreditados en 1979), la contratación de la mayor parte de la deuda externa se concentró en unos cuantos grupos. Diez de ellos tenían 34% de la deuda y tres, en particular (Alfa, Vitro y Visa), disponían de 20% del crédito externo contratado por el sector privado.

Las estrategias de expansión de los GEP fueron muy diversas. En primer término están los grupos que adquirieron empresas en industrias no relacionadas, convirtiéndose en grandes conglomerados. Los casos más sobresalientes son el Grupo Alfa (que en 1984 incursionaba principalmente en las industrias de acero, papel y empaque, petroquímica y alimentos); DESC (química, petroquímica, alimentos y microcomputadoras) y Protexa (impermeabilizantes, exploración y perforación petrolera, alimentos y actividades de pesca).

Un segundo caso es el de los grupos que se expandieron en industrias relacionadas con el fin de reajustar sus líneas de producción, ésta era la situación del Grupo Vitro, que en el periodo del auge petrolero estableció (o adquirió) dos empresas de vidrio plano, dos de cristalería, cinco de envases y una de materias primas; un segundo ejemplo es el Grupo Condumex, que se integró vertical y horizontalmente para fabricar materias primas y producir una considerable variedad de conductores y equipos eléctricos. Una tercera forma de crecimiento es el de aquellos negocios cuyo objetivo era dominar el mercado original. Éste es el caso del Grupo Bimbo, que extendió su red de empresas panificadoras a lo largo de toda la República.

Por otro lado, la nacionalización bancaria no modificó las relaciones estrechas entre empresas e intermediarios financieros. Ello se debe a que la administración de Miguel de la Madrid alentó el desarrollo de las casas de bolsa y, de esta manera, restableció la presencia de brazos financieros en los grupos económicos. Es decir, la naturaleza de las asociaciones se modificó pero no así el financiamiento relacionado que caracterizaba a los grupos posrevolucionarios. Antes de 1982, los GEP eran esencialmente de dos tipos: aquéllos que controlaban personas cuya actividad preponderante se realizaba en la banca (por ejemplo, Banamex y Bancomer), y aquéllos donde el centro estratégico del grupo residía en una empresa industrial o controladora (*holding*) y el banco era el líder de su brazo financiero (como Peñoles y Banca Cremi, ICA y Banco del Atlántico, Visa y Banca Serfín, Vitro y Banpaís, Grupo Chihuahua y Multibanco Comermex).

La reestructuración de los nuevos grupos fue posible gracias a los recursos provenientes de la indemnización bancaria. Con los bonos de indemnización, los ex banqueros tuvieron prioridad para intercambiarlos por acciones de las empresas enajenadas por el gobierno, las cuales habían sido parte de los activos de la banca. Ésta tenía participación accionaria en 467 empresas industriales y de servicio. Durante el largo periodo de crisis económica de los años ochenta surgieron los siguientes grupos importantes: Grupo Carso-Inbursa (controlado por Carlos Slim), Grupo Sidek (Jorge Martínez Güitrón), Grupo Sinkro (Cresencio Ballesteros, Claudio X. González, Agustín Legorreta y Antonio Ruíz Galindo), Grupo Cifra (Jerónimo Arango), Corporación San Luis (Antonio Madero Bracho, Miguel Alemán Velasco y Cresencio Ballesteros), Grupo Camesa (Agustín Legorreta y Prudencio López), Grupo Privado Mexicano —Prime— (Antonio del Valle Ruíz) y Grupo Diblos (Juan Sánchez Navarro). De esta lista es claro que no todos los grandes empresarios aparecieron con la crisis, más bien se trata de un periodo de reconformación de alianzas y de reestructuración de empresas, mediante el esquema de controladoras.

La descapitalización de las empresas paraestatales y la presencia de déficits crónicos en las finanzas públicas hicieron necesario el adelgazamiento del aparato estatal y, por consiguiente, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se decidió vender una gran cantidad de empresas del sector público. Los principales beneficiados con la compra de estas empresas fueron los grupos económicos que, de manera independiente o asociados con compañías extranjeras, buscaron mejorar su posición en los mercados. Asimismo, la privatización de los bancos restableció los acostumbrados vínculos banco-empresa de los GEP. Además, dichos lazos se vieron fortalecidos con la formalización legal de los grupos financieros a mediados de 1990. Estos consorcios integraban la operación de diversos intermediarios financieros como banco, casa de bolsa, aseguradora, arrendadora, empresa de factoraje, almacenadora, afianzadora y casa de cambio.

1.4. *El crédito relacionado y la crisis bancaria*

El crédito relacionado tiene sentido en un entorno de información asimétrica en el que el marco regulatorio es deficiente y los problemas de riesgo moral son muy relevantes. No en balde, la literatura de historia económica ha documentado que el despegue industrial de países que hoy en día son desarrollados fue posible gracias a este mecanismo financiero. En contraposición, algunos autores argumentan que esta forma de financiamiento puede resultar contraproducente para la estabilidad del sistema y la distribución del ingreso. Bajo este segundo enfoque, se sostiene que el vínculo estrecho entre la banca y la empresa produce una redistribución de rentas a favor del bloque de accionistas mayoritarios del grupo económico, en detrimento de los pequeños accionistas y depositantes.

Este planteamiento considera que el sistema de créditos relacionados es proclive a crear inestabilidad financiera en circunstancias muy recesivas. Esto ocurre especialmente en un contexto en el que no existen buenas opciones de negocio para empresas independientes, y en donde las tenencias accionarias del bloque de control en el banco son relativamente bajas en comparación con el capital que mantienen en las empresas no financieras del grupo. Un ejemplo de este escenario negativo se dio en México a mediados de la década de 1990, cuando tuvo lugar una crisis bancaria-cambiaria de gran magnitud, la cual produjo una drástica caída en la tasa de crecimiento anual del PIB real (–10%) a mediados de 1995. En el cuadro 14.1 se presenta evidencia contundente de que, ante una perspectiva sombría, los accionistas mayoritarios optaron por beneficiar a sus empresas por medio del crédito relacionado, aunque

Cuadro 14.1. Crédito relacionado en la crisis de los años noventa

Proporción de créditos relacionados (medias)[1]			
Bancos/periodos:	*1993*	*Un año antes del evento*	*Durante el evento*
Quebrados entre 1994-1999	0.14	0.15	0.27[2]
Sobrevivientes	0.1	0.14	0.13[2]

Desempeño de los créditos al sector privado (medias)			
Préstamos/proporciones:	*Cartera vencida*	*Recuperación de cartera vencida*	*Recuperación sin colateral*
No vinculados	0.39	0.46	0.42
Relacionados	0.7	0.27	0.26

[1] Otorgados a grandes accionistas, consejeros, ejecutivos del banco y sus familiares; el evento se define como el periodo de cambio en el control del banco (adquisición/intervención); en el caso de los bancos sobrevivientes el evento se define como junio de 1997.
[2] Diferencia de medias estadísticamente significativa.
Fuente: La Porta, López de Silanes y Zamarripa (2003).

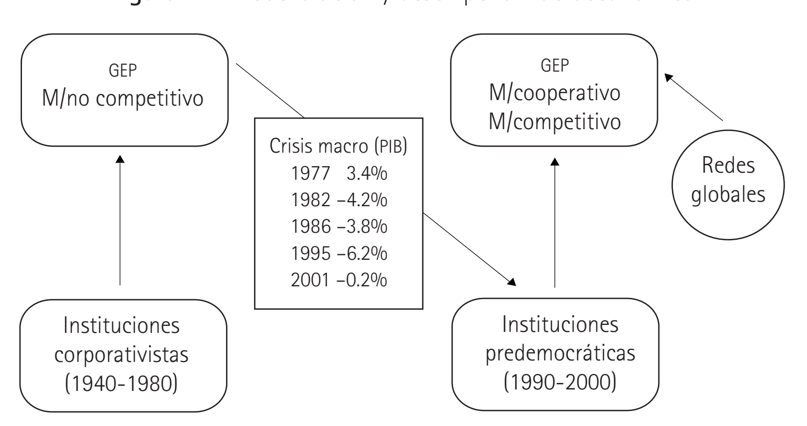
ello fuera a costa de la estabilidad de su propio banco. Cabe enfatizar que el mayor quebranto observado en los préstamos relacionados se dio a pesar de las condiciones (como tasas, plazos, colateral) favorables dadas a estos créditos en comparación con las ofrecidas a personas y empresas no vinculadas.

2. Los grupos económicos globalizados

Las crisis económicas recurrentes en el país y un entorno internacional de mayor globalización han sido, desde esta óptica, los catalizadores del cambio observado en las instituciones y en las estrategias empresariales de las últimas dos décadas. Estos factores hicieron que los tecnócratas promulgaran un conjunto de reformas a favor de la democracia, la apertura comercial, la desregulación, la competencia económica, la privatización de empresas paraestatales y la modernización del sistema financiero. Ante un entorno doméstico fuertemente recesivo e incierto, los GE tuvieron, por primera vez, la motivación para impulsar de manera coordinada cambios en el sentido de una mayor competencia y transparencia.

En la figura 14.1 se presenta un esquema coevolutivo diacrónico en el que la fragilidad del aparato productivo-financiero producía crisis macroeconómicas recurrentes, que coadyuvaron a establecer las condiciones necesarias para un cambio estructural. En el contexto de instituciones discrecionales dominadas por relaciones corporativistas, los GEP generaban empresas de alta rentabilidad pero poca productividad. Ante la falta de capacidad exportadora, un magro ahorro agregado y poca capacidad tributaria, las crisis macroeconómicas dieron pauta a un reacomodo institucional de mayor apertura política y económica. En este nuevo entorno los grupos se vieron obligados a redirigir la expansión de sus negocios al mercado internacional.

Figura 14.1. Coevolución y desempeño macroeconómico



2.1. *Las redes globales de producción*

En el ámbito internacional la eficiencia obtenida a partir de "economías de escala" dejó de ser el factor de competitividad más relevante en el último cuarto del siglo XX. La competencia europea, asiática y estadounidense por el mercado de bienes manufacturados redujo la escala de operación de productos estandarizados. De igual forma, la introducción de sistemas flexibles de producción con tecnologías CAD-CAM (diseño y manufactura por computadoras) y la sofisticación del consumidor, que demanda productos con más variantes, hicieron posible que la producción se realizara a partir de pequeños lotes. Para atender una demanda más diversificada se requería un sistema que alentara las economías de alcance y velocidad,[2] así como la elaboración de productos intensivos en conocimiento.

El hecho de que los inventarios justo-a-tiempo y la subcontratación se extendieran en el mundo desarrollado hizo posible la propagación de las redes globales de producción en las últimas décadas del siglo XX. En estas redes, las empresas transnacionales incrementan sus dimensiones, pero no por su elevado nivel de integración vertical, como sucedía en la etapa fordista, sino más bien porque expanden su mercado internacionalmente y ejercen cierto dominio sobre sus proveedores. En ocasiones el productor final es la empresa dominante de la cadena, pero en otras el papel central lo juegan los grandes distribuidores comerciales o tiendas departamentales. Con frecuencia, las empresas más dominantes de la cadena se ubican en países desarrollados dado que su desarrollo tecnológico, tamaño de mercado, Estado de derecho y nivel de escolaridad les permiten contar con un gran número de empresas que producen un alto valor agregado. En contraste, los países pobres y la gran mayoría de las economías emergentes se han insertado en estas redes globales de producción a partir de una industria maquiladora que se apoya en la mano de obra barata y en reglamentaciones ecológicas relativamente laxas.

Las empresas mexicanas han buscado internacionalizarse ante la precariedad exhibida por el mercado doméstico desde la década de 1980. La reconversión de los grupos económicos mexicanos a su variante globalizada (GEG) se ha dado a partir de estrategias muy diferentes. Por un lado se encuentran los grupos que han seguido la estrategia tradicional de una transnacional con la que han logrado posicionarse como empresas dominantes en su ramo, ya sea mediante la creación de nuevas empresas en distintos países o con la adquisición de compañías extranjeras establecidas (como Cemex, Bimbo, Gruma, FEMSA y Modelo). Estas empresas se avocaron, en una primera ins-

[2] Con economías de alcance los costos medios se reducen al darse la producción simultánea de diversos bienes, con economías de velocidad dichos costos se reducen al abatirse los tiempos de espera entre las distintas etapas productivas.

tancia, a consolidar su posición en el mercado doméstico para luego incursionar en el extranjero. Se trata de empresas especializadas cuyo nivel de diversificación se limita a actividades muy relacionadas (por ejemplo, Bimbo produce pan, dulces y botanas) y que, por depender altamente de insumos primarios, tienen un nivel de integración vertical reducido (es el caso de Cemex, que posee plataformas marítimas y buques transportadores).

Una segunda estrategia es la de grupos que han buscado insertarse en la red global de producción estableciendo una gran cantidad de alianzas estratégicas con empresas extranjeras (Alfa, Vitro). En ocasiones estas estrategias les han permitido incursionar en un mercado extranjero poco conocido y en otras adquirir tecnologías para participar como proveedores de empresas globales dominantes. Aunque no siempre es el caso, en esta categoría se encuentran grupos que mantienen elevados niveles de diversificación en actividades no relacionadas. Por último, se encuentran grupos diversificados con estrategias híbridas, las cuales varían dependiendo de la unidad de negocios en consideración (como Carso-Telmex).

2.2. *Arquitecturas organizacionales alternativas*

En todos estos casos la A&G de las empresas ha experimentado cambios importantes en relación con los observados en el periodo posrevolucionario, aunque sin modificar aquellas características críticas que las distinguen como integrantes de grupos económicos. En especial resalta el hecho de que, ante un entorno de mayor competencia, los grupos han dejado atrás algunas de las prácticas ineficientes que velaban exclusivamente por los intereses de los accionistas con control mayoritario. Por otra parte, la desregulación a la inversión extranjera facilitó la mayor vinculación de los grupos con compañías extranjeras; situación que fue aceptada por los primeros ya que no tenían que ceder derechos de control sobre el manejo de su red de empresas.

El que el sistema productivo mexicano siga siendo dominado por grupos económicos y no por empresas autónomas vinculadas a cadenas globales, a pesar de la tendencia observada en países desarrollados, se debe a las características institucionales del país. Los eslabonamientos verticales todavía son extensos ya que la coordinación del proceso productivo no puede manejarse mediante relaciones de largo plazo entre agentes independientes. Las complicaciones contractuales, que se dan cuando el Estado de derecho es deficiente y cuando se carece de una confianza generalizada, impiden el desarrollo de una red de proveedores ajenos al grupo de control. Esta situación dificulta el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y, en consecuencia, la inserción de éstas en las redes globales de producción.

Para que un mayor número de empresas mexicanas se inserten en los eslabones de alto valor agregado de las redes globales de producción, se requiere de una modernización corporativa (A&G). Pero ésta, a su vez es posible sólo si se da un reacomodo en el marco institucional y una transformación más profunda en la estructura sociocultural del país. La persistencia de los grupos de control familiar en las grandes corporaciones, los estrechos vínculos entre los consejos de administración de las empresas, la gran influencia de las cámaras empresariales y las confederaciones sindicales son una clara evidencia de que la estructura desigual y el antagonismo entre los actores productivos prevalece. Estos factores hacen que la fuerza de negociación y las conexiones políticas sean todavía más importantes para resolver las disputas que los litigios legales imparciales.

En el entorno actual los GEG suelen adoptar dos formas de A&G alternativas: 1] el grupo multidivisional cooperativo (M/cooperativo) y el grupo multidivisional competitivo (M/competitivo). El primer esquema lo adoptan aquellos grupos que mantienen un alto grado de eslabonamiento vertical, por lo que requieren que el proceso productivo, y los bajos niveles de inventarios que demanda la competitividad actual, se coordine desde las oficinas corporativas. El segundo esquema lo adoptan grupos que presentan un alto grado de diversificación, ya sea por el gran número de actividades en las que participan o bien por el gran número de economías en las que operan. Para impedir que la asignación de recursos de estas empresas sea ineficiente se requiere que las divisiones (o unidades de negocio) tengan un alto grado de autonomía en la toma de decisiones y que el mercado interno de capitales opere con criterios de competencia.

2.3. *El establecimiento de alianzas estratégicas*

Las alianzas estratégicas entre empresas se han vuelto muy comunes en todos los países, que como México, se encuentran en una economía globalizada. Ante la necesidad de sustituir el mercado doméstico por el internacional, los grupos económicos recurrieron a las alianzas estratégicas por diferentes razones. En un estudio con 326 alianzas registradas en la revista *Expansión* entre 1982 y 1994, se encuentra que los principales objetivos declarados por las empresas mexicanas fueron los siguientes: coinversión (17.13%), exportación (16.21%), tecnología (14.07%), expansión (9.79%), acceso a redes de producción (8.26%), de comercialización (7.95%), de distribución (5.5%), integración vertical (5.5%), *know-how* (4.59%), diversificación (4.28%), acceso a servicios (3.06%), a materias primas (2.45%), a infraestructura (0.61%) y marca reconocida (0.61%). Asimismo, existe evidencia estadística significativa que muestra una relación positiva entre la presencia de

alianzas y la capacidad exportadora de la empresa, una vez que se controla por varios factores.

Como se aprecia en esta lista, los esquemas de colaboración entre empresas pueden ser de índole muy diversa: coinversiones, fusiones, adquisiciones, licencias tecnológicas y de marca, franquicias, representaciones comerciales y contratos cliente-proveedor de largo plazo. En particular, resalta la frecuencia con la que se observan las coinversiones (*joint ventures*) en las que dos empresas independientes establecen un acuerdo jerárquico para aprovechar una oportunidad de negocio. En este acuerdo las oficinas corporativas de cada una de las empresas fundadoras comparten responsabilidades en la administración de la inversión conjunta. Esta situación contrasta con una estrategia de fusión o adquisición (F&A) en la que el nuevo negocio se incorpora a una jerarquía cuyo mando se ubica en una sola oficina corporativa.

Cualquiera de estas dos organizaciones jerárquicas tiene sentido cuando se requiere de un tomador-de-decisión que responda con prontitud ante las contingencias continuas que se presentan en negocios caracterizados por la incertidumbre del entorno y la necesidad de innovar. Sin embargo una coinversión resulta más eficiente que una fusión cuando la oportunidad de negocio es un componente relativamente pequeño del conjunto de actividades de las empresas involucradas. En otras palabras, no tendría sentido que dos grandes empresas se fusionaran por el simple deseo de explotar una oportunidad de negocio que les reditúa un beneficio marginal. En cambio esta oportunidad sí se aprovecha cuando ambas empresas logran combinar competencias tecnológicas, mercadológicas o de otro tipo sin tener que afectar las demás áreas de negocio y la cultura corporativa de cada empresa.

Estas razones explican por qué los grupos económicos mexicanos, especialmente los más diversificados, siguieron una estrategia agresiva de expansión mediante el establecimiento de coinversiones. Este argumento también explica porqué en la etapa de expansión de los grupos durante el periodo posrevolucionario, y en especial durante los años sesenta y setenta, muchos de ellos siguieron una estrategia de F&A. Una vez que los grupos se convirtieron en grandes consorcios, las coinversiones se volvieron el paso más natural en su estrategia de expansión. De hecho, a partir de 1973 el "Decreto que otorga un tratamiento favorable a empresas que promueven la industria", que alentaba la creación de controladoras por medio de concesiones fiscales, generó incentivos para que los GE estuvieran dispuestos a realizar coinversiones con empresas multinacionales en determinadas subsidiarias, sin tener que comprometer los intereses del bloque de accionistas mexicanos en el resto de las empresas del grupo.

La fuerte presencia de coinversiones entre empresas mexicanas y extranjeras es evidente a lo largo de la década de 1990. Con datos de las 500 empre-

sas más grandes, según *Expansión*, Pozas (2006) encuentra que mientras que en el periodo 1992-1999 había en promedio 18.4% de empresas con capital mixto, para el periodo 2001-2002 esta cifra había bajado a 6.1%. No es de extrañar que el número de coinversiones se haya reducido drásticamente a comienzos del siglo XXI, ya que estas formas de colaboración son relativamente frágiles. Estudios internacionales indican que la mediana del periodo de vida de las alianzas estratégicas es de sólo siete años y que 80% de las coinversiones suelen terminar en la venta del negocio a una de las partes. Este fenómeno explica por qué creció el porcentaje de empresas extranjeras en el país, en esta misma base de datos, de 16.9% a 28.9% en los periodos antes referidos. La fuerte competencia internacional, la incertidumbre y la necesidad de un monitoreo más estricto de los proveedores apuntan hacia la integración vertical, especialmente en un entorno en el que los socios no pueden garantizar la afinidad de intereses.

2.4. *Modernización y capacidad exportadora*

Para que los grupos económicos mexicanos logren posicionarse en eslabones de alto valor agregado en la cadena global de producción requieren no sólo adquirir tecnología y adoptar nuevos sistemas administrativos y procesos productivos, también es necesaria una modernización corporativa que les permita, entre otras cosas, desarrollar tecnologías, abrir nuevas fuentes de financiamiento y establecer relaciones de largo plazo entre los distintos tenedores-de-interés. Esta etapa de modernización resulta fundamental dado que existe un lado oscuro en el proceso de globalización. En particular, estudios econométricos explican la profundización de las diferencias salariales observadas en los años noventa, en Estados Unidos y otros países, a partir de la inserción de los negocios en las redes globales de producción.

Asimismo, la tensión social se recrudece porque la globalización induce una mayor volatilidad, debido a la creciente especialización que implica el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Por tanto, en la medida en que las empresas mexicanas sean parte de los eslabones más distantes de la cadena (caracterizados por la maquila y la competitividad basada en salarios bajos), menores serán las posibilidades de que los beneficios de la globalización alcancen a los estratos de la población más pobres, y de que la recaudación tributaria se incremente lo suficiente como para establecer mecanismos de administración de riesgos (seguridad social y recapacitación laboral) con qué enfrentar la volatilidad en los mercados.

De acuerdo con la "Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación", realizada por el INEGI y la Secretaría del Trabajo en 1992 con una muestra de 3 012 compañías, se encontró que 83% de las grandes empre-

sas, 73% de las empresas medianas, 55% de las pequeñas y 26% de las micro introdujeron nuevo equipo y maquinaria desde 1989. Por lo que se puede afirmar que, en gran medida, las empresas grandes y medianas han seguido desde hace 20 años un patrón de modernización tradicional al allegarse tecnología incorporada en la maquinaria. De esta encuesta también se sabe que a partir de los años ochenta ha habido avances en la modernización flexible, la cual involucra cambios en la organización del trabajo y en la organización de las redes de proveedores. Esta modernización ocurrió en ciertos rubros en 66% de las grandes empresas, 63% de las medianas, 48% de las pequeñas y en sólo 8% de las microempresas.

A pesar de que cada vez más empresas nacionales utilizan equipos de trabajo, círculos de calidad y llevan a cabo auditorías de calidad a sus proveedores, con quienes mantienen contratos de largo plazo y realizan inversiones conjuntas, los avances en la modernización corporativa todavía son muy incipientes. Situación que explica por qué relativamente pocos GE han podido realizar una transición hacia la globalización, y por qué los eslabonamientos de estos grupos y de empresas multinacionales con empresas nacionales hasta ahora han sido muy marginales. Para que las relaciones cliente-proveedor y la flexibilización laboral rindan frutos importantes en la productividad de las empresas, es imprescindible establecer un gobierno corporativo en el que existan contrapesos entre los distintos tenedores-de-interés. Los compromisos de largo plazo y la capacidad innovadora de las empresas tienden a ser mayores en la medida en que todos los actores involucrados comparten decisiones y responsabilidades.

El crecimiento de las exportaciones en México durante los años noventa fue formidable, al pasar de 40 772 millones de dólares en 1990 a 166 455 millones de dólares en el 2000. Debido al debilitamiento del sector petrolero, esta expansión se sustentó en la industria maquiladora y en las manufacturas. Las empresas maquiladoras son, en general, de propiedad extranjera y se caracterizan por el establecimiento de plantas gemelas en México y Estados Unidos. Aprovechando que el impuesto sólo se aplica al valor agregado y que la mano de obra es de bajo costo, la parte mexicana recibe insumos de la contraparte estadounidense para ser ensamblados y, posteriormente, enviar el producto terminado a la matriz ubicada en el otro lado de la frontera. Debido al uso intensivo de mano de obra no calificada, las maquiladoras generan una suma de empleo importante (750 000 en 1995), sin embargo, su vínculo con el resto de la economía es limitado ya que se estima que solamente 1% del valor de los insumos proviene de productores nacionales.

Las exportaciones de manufacturas las realizan tanto empresas transnacionales como GEG. De entre las primeras destacan las que se ubican en el sector automotriz (Ford, General Motors, Chrysler, VW y Nissan), mientras que existen alrededor de 40 grupos económicos con una importante vocación

exportadora (algunos de ellos en la industria extractiva). Las ventajas competitivas de los GEG en los mercados internacionales también se manifiestan mediante la creación de filiales en distintas partes del orbe, pero principalmente en Estados Unidos, Centro y Sudamérica. Entre estas empresas destacan FEMSA, Gruma, Herdez, América Móvil (Telmex), DESC, Bimbo, Syncro, Vitro, Cemex y Tamsa.

Los GEG que han optado por abrir filiales en el extranjero de manera muy agresiva son, con frecuencia, el eje central de la cadena productiva. Su interés en transnacionalizarse se debe a que sus productos son perecederos o tienen altos costos de transportación, por lo que buscan ubicarse cerca del mercado y de las fuentes de materias primas (por ejemplo, alimentos: Gruma y Bimbo, cemento: Cemex). La expansión de estos grupos especializados se ha dado, principalmente, mediante la adquisición de empresas establecidas en otros países, usualmente con 100% de su capital. Su competitividad se finca en los canales de distribución; aunque en algunos casos también han realizado compras para reforzar su integración vertical (molinos de trigo adquiridos por Gruma en Estados Unidos; plantas de concreto y terminales marítimas por Cemex). El encadenamiento de estos grupos con otras industrias en México es limitado, ya que se trata de industrias tradicionales cuyos insumos más importantes son las materias primas.

Otros GEG se han incorporado a alguna cadena productiva dirigida por alguna empresa transnacional, ya sea mediante una división establecida en territorio nacional o abriendo filiales en el extranjero. Usualmente su expansión obedece a los intereses de la transnacional por contar con un proveedor confiable en un espacio físico cercano. Éste es el caso de Alfa (acero, Hylsamex; petroquímica, Alpek; alimentos, Sigma; telecomunicaciones, Onexa; autopartes, Versax; papel y empaques), la cual ha preferido mantener su producción en el territorio nacional. Por medio de Nemak (Versax), una subsidiaria creada inicialmente como una coinversion con Ford en 1980, Alfa elabora cabezas y monoblocks de aluminio para automóviles Ford, Chrysler, General Motors y Renault producidos en México y Estados Unidos.

Otro ejemplo de esta segunda categoría es IMSA (acero, Imsa/Acero; baterías automovilísticas, Enermex; paneles prefabricados y productos de aluminio, Imsalum, y comercialización, Sistemas). Sin embargo, este grupo además de realizar coinversiones y adquisiciones en el territorio nacional, tiene una política muy activa de expansión en el extranjero, lo que le permite ser proveedor de diversas transnacionales, principalmente automotrices y compañías productoras de enseres domésticos (como Whirlpool y Electrolux). En general, los GEG de esta segunda categoría están más diversificados (en productos no relacionados) que los anteriores, aunque usualmente cuentan con una empresa líder cuya competitividad les ha permitido incursionar en los mercados internacionales. A pesar de que estos grupos tienen un cierto grado

de integración vertical, la empresa transnacional es la que selecciona a los demás subcontratistas de la red global. De aquí que su grado de vinculación con empresas mexicanas independientes también sea limitado.

En una tercera categoría de GEG se encuentran empresas con una estrategia mixta que combinan la compra de empresas en el extranjero con las coinversiones. Estas operaciones buscan ampliar el mercado de algunas de sus divisiones e integrar otras más a las cadenas globales comandadas por empresas transnacionales. Éste es el caso de Vitro (envases de vidrio, vidrio plano, cristal, fibra de vidrio, vidrios para automóviles, envases de plástico y enseres domésticos: Vitromatic) ya que, por un lado, opera su división de vidrio automotriz como subcontratista de compañías automotrices establecidas en México y, por otro lado, ha tenido importantes coinversiones en el territorio nacional (por ejemplo, con Whirlpool) y participación accionaria en diversas empresas en Estados Unidos y Sudamérica, aunque no siempre con éxito (Corning, Anchor Glass Container).

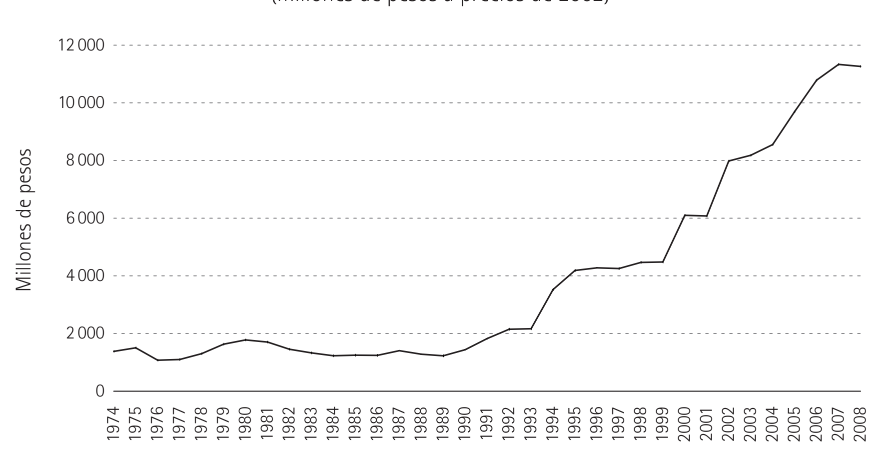
La incapacidad para innovar es una manifestación de la limitada modernización corporativa de las empresas en México. De acuerdo con el "Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología", publicado por el Conacyt en el año 2003, el gasto en investigación y desarrollo experimental (por ejemplo, aquél que tiene como objetivo transformar conocimiento científico y tecnológico en nuevos productos, procesos y servicios) en México era cercano a los 2 300 millones de dólares, de los cuales sólo 0.8 millones era efectuado por el sector productivo nacional y extranjero (47% en manufactura, del cual 15% corresponde a la industria automotriz controlada por empresas transnacionales).

A manera de comparación, los países líderes en innovación tecnológica gastaban en este rubro cerca de 72 000 millones de dólares en promedio, por lo que se puede afirmar que el desarrollo de tecnología productiva no ha sido parte de la agenda de los grupos económicos nacionales. Esta aseveración se corrobora al observar que de un total de 53 862 patentes otorgadas en México en el periodo 1990-2000, sólo 6% era de mexicanos. Las patentes concedidas a extranjeros tenían como finalidad proteger a las empresas transnacionales de que su propia tecnología fuera usada en territorio mexicano por la competencia.

2.5. *Apertura económica, tamaño y poder*

El que los grupos económicos posrevolucionarios hayan canalizado su producción a un mercado doméstico cautivo limitó sus posibilidades de crecimiento. Según datos de la revista *Expansión*, el promedio de ventas de las grandes empresas privadas que operaban en el país se mantuvo estancado en los años setenta y ochenta (véase la gráfica 14.2). No fue sino hasta los años

Gráfica 14.2. Ventas promedio de grandes empresas privadas, 1974-2008
(millones de pesos a precios de 2002)



Fuente: revista *Expansión* (1974-2008).
Nota: en los años 1974 y 1975 sólo incluían 300 empresas. El autor agradece el apoyo de Claudia Estrada y Víctor Manuel Zamudio en la elaboración de la base de datos.

noventa, cuando la apertura comercial se hizo inminente y los grupos se globalizaron, que se dio un crecimiento sostenido en el tamaño de las grandes empresas. De esta forma, el promedio de ventas pasó de 1 438.35 millones de pesos (a precios de 2002) en 1990 a 11 263.31 millones en 2008; es decir, un aumento real de 683% en sólo 18 años.

Si bien las empresas incluidas en esta gráfica no necesariamente constituyen grupos económicos mutuamente excluyentes, muchas de ellas lograron su expansión mediante la consolidación de varias empresas. En general, se puede afirmar que las grandes empresas del sector privado (nacionales, extranjeras y alianzas) incrementaron su tamaño una vez que se dio la apertura comercial, la desregulación económica y la disminución de la participación de las paraestatales en la actividad productiva. En la gráfica 14.3 se observa que, a pesar de la importancia de Pemex, la participación de las ventas de las empresas privadas con respecto al total de las 500 grandes empresas de la base de *Expansión* se incrementó de manera sustantiva en los años noventa.

Independientemente de la causalidad entre apertura económica y tamaño de la empresa, resulta inobjetable que los grupos económicos ahora son mucho más grandes que el resto de las empresas. El nuevo entorno económico no tuvo el mismo impacto en las empresas medianas y pequeñas ya que la participación de las ventas de las grandes empresas privadas con respecto al PIB se incrementó significativamente a finales del siglo pasado y principios de éste (véase la gráfica 14.4). Este resultado es consistente con el hecho de que la globalización no ha beneficiado a las PYMES, lo cual es desafortunado en

Gráfica 14.3. Ventas de empresas privadas respecto a las ventas totales, 1974-2008

Fuente: revista *Expansión* (1974-2008).
Nota: el total incluye privadas (nacionales, extranjeras y alianzas) y paraestatales.

tanto que éstas son las principales generadoras de empleo, y con la evidencia de una mayor polarización en la distribución del ingreso en los últimos años.

El despegue de los GEG ha venido acompañado de un aumento en la riqueza del número reducido de billonarios que los controlan. De acuerdo con datos de la revista *Forbes*, mientras que en 1990 la razón del capital neto a PIB de los billonarios mexicanos no rebasaba el 1%, en el año 2000 esta razón era de 4% y de alrededor de 10% en 2008. A pesar de las oscilaciones anuales observadas, estas cifras describen una clara tendencia creciente y, por consecuencia, una fuerte asociación estadística entre la participación de los grupos en la economía y las fortunas de sus propietarios. El poder que esta fortuna representa queda de manifiesto en el trabajo de Guerrero, López Calva y Walton (2009), quienes mediante regresiones logit encuentran que el control de una empresa por parte de estos billonarios incide en el uso de prácticas no competitivas y la obtención de privilegios.[3]

En particular, estos autores encuentran, por un lado, que el control de los billonarios se asocia a una mayor probabilidad de que la empresa ejerza prácticas monopólicas y de que obtenga un amparo para posponer la resolución de la Comisión Federal de Competencia. Por otro lado, en las empresas del sector telecomunicaciones, el control de los billonarios se relaciona con una menor probabilidad de que la solicitud de una concesión sea rechazada y de que la comisión reguladora (Cofetel) recomiende alguna sanción. Estos

[3] En una regresión logit la variable dependiente es de tipo probabilístico.

Gráfica 14.4. Ventas de las grandes empresas privadas respecto al producto interno bruto, 1974-2008

Fuente: INEGI <*http://www.inegi.org.mx*>; revista *Expansión* (1974-2008).

resultados hacen evidente la debilidad de las instituciones mexicanas y la desmedida influencia que tienen las élites en el desempeño de la economía y, por ende, muestran las limitaciones que existen para el crecimiento futuro del país.

3. La reticencia a la pérdida de control

El control ejercido por el bloque compacto de accionistas es uno de los rasgos principales que distinguen a los grupos económicos de los grandes conglomerados anglosajones. A lo largo del siglo XX esta estructura de control se mantuvo, independientemente de que los grupos evolucionaron del esquema prerrevolucionario al posrevolucionario y de este último al globalizado. En la actualidad el bloque de accionistas retiene el control mediante diversos mecanismos: controladoras, piramidación de empresas,[4] fideicomisos, acciones con derechos de voto limitado, acciones con restricción de tenencia, certificados de participación ordinaria y empaquetamiento de acciones.

A pesar de que los miembros del bloque de control suelen mantener muchas posiciones en el consejo de administración y en la dirección general, la eficiencia de las empresas ha mejorado mediante la incorporación de profesionistas independientes en puestos ejecutivos importantes. De los años

[4] Se habla de piramidación cuando los accionistas controladores no poseen directamente las empresas, por lo que su participación de capital se realiza por medio de otras empresas.

cuarenta a los ochenta el control de los GEP estaba en manos de accionistas que en conjunto tenían acciones muy por encima de 51% del capital, pero en la actualidad la tendencia es que el control en los GEG sea reteniendo solamente con la mayoría relativa de la participación accionaria.

3.1. *Algunos datos y prácticas corporativas*

La pulverización del capital no es un fenómeno que se observe en la mayoría de los países; de hecho en el caso mexicano la concentración de la propiedad es extremadamente acentuada. En un estudio de 72 países se encontró que, a mediados de los años noventa, los tres principales propietarios de las 10 compañías no financieras privadas más grandes de cada país tenían en promedio 47% de las acciones (véase la cuadro 14.2). En contraste, esta cifra para México era de 64%, uno de los porcentajes más elevados en los países incluidos en la muestra. Ahora bien, a partir de 1990 la Ley de Inversión Extranjera permitió a las empresas emitir 25% de sus acciones sin derecho de voto y que el cálculo de este porcentaje no incluyera las participaciones colocadas mediante fondos neutros o American Depositary Receipts (ADR). Dicha disposición hizo posible retener el control de la empresa aun cuando la participación accionaria fuera mucho menor a 51%. En la primera mitad de la década de 1990, 60% de las empresas mexicanas tenían una estructura accionaria dual, cifra que contrasta con los porcentajes observados en Canadá (10%), Japón (1%), Reino Unido (1%) y Estados Unidos (4%).

De acuerdo con un estudio realizado por Babatz (1997), los "accionistas relacionados" de empresas que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (personas involucradas en la operación cotidiana de la compañía que tenían al menos 10% del capital) tenían en promedio 68.4% de la propiedad y una concentración del voto de 73% en promedio, cuando se trataba de empresas con una estructura simple, mientras que estos porcentajes para las empresas con estructura dual eran de 58.3 y 78.7%, respectivamente, y para las empresas que habían emitido ADR en el NYSE era de 49 y 70.6%, respectivamente. Estas cifras son muy ilustrativas de la capacidad de control que obtenía el bloque mayoritario al emitir acciones sin derecho de voto en los mercados internacionales.

A partir de 2002 las empresas que cotizan en la BMV tienen la obligación de presentar información más detallada sobre la estructura de propiedad en sus reportes anuales. Con información de las 34 empresas más grandes en el 2001, Hoshino (2006) encuentra que en seis casos los accionistas mayoritarios tenían más de 80% del capital, en 16 casos poseían entre 50 y 80% del capital, en ocho empresas más el capital oscilaba entre 20 y 50%, por lo que solamente en cuatro empresas la participación de los mayoritarios era menor a 20 por ciento.

Asimismo, este trabajo presenta diversos casos de empresas en los que el uso de estructuras duales, restricción de tenencias accionarias y empaquetamiento de acciones contribuyen a elevar la concentración del voto en las familias de los accionistas principales. También cabe destacar que en 33 de las 34 empresas incluidas en la muestra, un familiar del bloque de control era presidente del consejo y en 26 empresas un familiar era director general. Por otra parte, en este estudio se resalta el uso de compañías controladoras (cinco de 34 casos en la muestra) y de fideicomisos (8/34 casos) para mantener la unidad del voto entre los accionistas mayoritarios, situación especialmente crítica en el momento del relevo generacional.

En la figura 14.2 se presentan tres esquemas de arquitectura organizacional frecuentemente empleados por los GEG. Entre los aspectos más sobresalientes destacan los siguientes: la relevancia de las familias entre los accionistas mayoritarios, el uso de fideicomisos, la piramidación de empresas y controladoras, la coinversión con empresas extranjeras y el listado en bolsas de algunas de las controladoras y subsidiarias. Estos esquemas facilitan el control de las familias en los GE, independientemente de que sus empresas hagan uso del financiamiento bursátil y de que obtengan tecnología y *know-how* de empresas transnacionales.

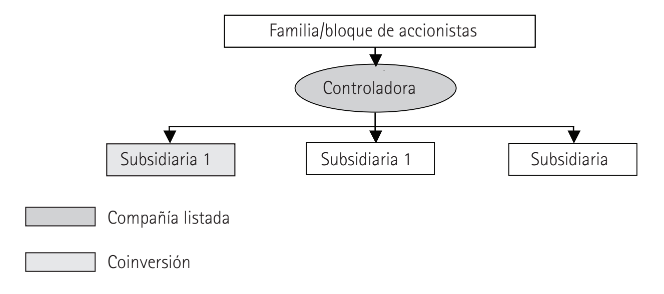
La importancia del control para los empresarios mexicanos se hace evidente en dos estudios de corte transversal realizados con datos de empresas de varios países en los años noventa. En el primer trabajo, Dyck y Zingales (2004) estiman el premio pagado por el bloque de control accionario al momento de realizar la adquisición de una empresa, medido éste como la diferencia porcentual entre el precio pagado por el bloque al llevar a cabo la transacción y el precio de mercado posterior a ésta. Los autores encuentran que el premio para el promedio de las empresas mexicanas es de 34%. Cifra que está muy por encima del promedio de 14% en una muestra de 39 países y 412 transacciones (en el cuadro 14.2 se presentan las medianas de los países agrupados por su tradición legal). En un segundo trabajo, Nenova (2003) estima un premio por el voto de control al comparar el precio de mercado de acciones con diferentes derechos de voto y dividirlo entre el valor de mercado de la empresa. La autora encuentra que en México el premio promedio es de 36%, el mayor porcentaje observado en una muestra de 18 países y 661 empresas.

3.2. *Gobierno corporativo y financiamiento externo*

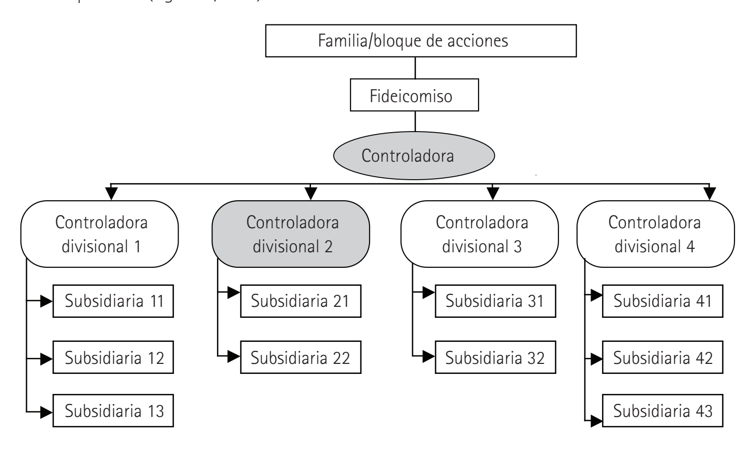
El hecho de que no exista un marco institucional adecuado para garantizar los derechos de control de los accionistas minoritarios tiene consecuencias importantes en la magnitud y funcionamiento de los mercados de capitales.

Figura 14.2. Diversos esquemas de arquitectura organizacional

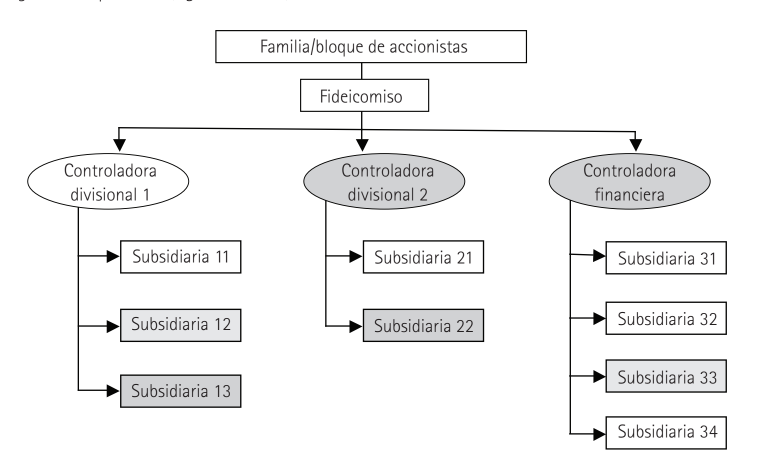
a] Controladora simple (*e.g.* Comerci, 2001)



b] Controladora piramidal (*e.g.* IMSA, 2001)



c] Conglomerado piramidal (*e.g.* Carso, 2001)



Por esta razón, el control de los accionistas mayoritarios sobre los GE piramidales está vinculado con el hecho de que el mercado de capitales en México no haya logrado consolidarse durante el siglo XX. A la fecha, el tamaño del mercado es muy limitado en comparación con países con un nivel de desarrollo semejante.

En una muestra de 24 países, México ocupaba en 1993 el treceavo lugar en términos de la capitalización del mercado con respecto al PIB, quedando inclusive por debajo de países como Chile y Tailandia. El panorama era todavía más desalentador al analizar la razón del número de empresas listadas en comparación con el número de habitantes. De acuerdo con este indicador, México se encontraba en el último lugar de la lista por debajo de países como Colombia, Brasil y Filipinas. En general, estas cifras son muy desafortunadas si se recuerda que en ese entonces el desempeño macroeconómico de México era satisfactorio y la entrada del TLC en 1994 hacía pensar en un futuro promisorio para las empresas, lo que se reflejaba con una valuación de las acciones (precio/valor-en-libros y precio/utilidades) mayor a la observada en países desarrollados. A pesar de la apertura de la economía y la globalización de los grupos mexicanos, la situación empeoró con el tiempo. En el año 2001, al inicio de la primera administración panista, México se encontraba en los lugares 20 y 24 de estos indicadores, respectivamente.

México, al ser un país cuyo código legal está sustentado en la tradición napoleónica, ha tenido históricamente muy malos indicadores sobre la protección a los inversionistas minoritarios. Como se observa en el cuadro 14.2, en 1995 México tenía condiciones favorables en sólo uno de seis indicadores. A manera de comparación, en los países con un marco legal sustentado en el sistema francés este indicador era de 2.33 (uno si la protección está presente, cero si no lo está), mientras que en los países apegados al derecho inglés (o consuetudinario) el promedio era de 4.

Para el año 2005 México había realizado cambios en la Ley del Mercado de Valores, por lo que las condiciones mejoraron para alcanzar un valor de tres en el indicador agregado de protección a los minoritarios (la venta de acciones ya no se bloqueaba y el requerimiento para poder convocar a una asamblea había bajado a 10%). Esta cifra era más cercana al promedio mundial de 3.37, pero aún se encontraba abajo del 4.19 registrado en los países con derecho consuetudinario. Sin embargo, estos cambios son exclusivos para las empresas que cotizan en bolsa (acciones o deuda) dado que la Ley sobre Sociedades Mercantiles, que regula la formación de las empresas y sus prácticas corporativas, no se ha modificado en muchos años. De aquí que muchas empresas grandes y la mayoría de las medianas continúan siendo muy opacas y con pocos contrapesos al no estar listadas en bolsa.

Cuadro 14.2. Marco legal y mercado de valores

	Inglés	*Francés*	*Mexicano*	*Chileno*	*Alemán*	*Escandinavo*	*Promedio*
Protección a los minoritarios 1995	4	2.33	1	5	2.33	3	3
Protección a los minoritarios 2005	4.19	2.91	3	4	3.04	3.8	3.37
Protección a los acreedores	3.11	1.58	0	2	2.33	2	2.3
Antiextracción de rentas	0.66	0.33	0.17	0.63	0.38	0.39	0.44
Eficiencia del sistema judicial	8.15	6.56	6	7.25	8.54	10	7.67
Estado de derecho	6.46	6.05	5.35	7.02	8.68	10	6.85
Índice de corrupción[1]	7.06	5.84	4.77	5.3	8.03	10	6.9
Riesgo de repudiación[1]	7.41	6.84	6.55	6.8	9.47	9.44	7.58
Ingreso per cápita	9 353	7 102	3 610	3 170	22 067	24 185	11 156
Concentración de la propiedad	44%	55%	64%	45%	34%	37%	47%
Capitalización externa/PNB	0.6	0.21	0.22	0.8	0.46	0.3	0.4
Capitalización de mercado/PIB	85.5	42	21.9	89.7	48.9	90.4	59.4
Premio de control	4%	16%	47%	15%	15%	2%	11%
Listadas/población	32.6	19.6	1.7	16.7	24.2	69.4	27.7
IPO/PIB	3.7	1.7	0.22	0.51	4.8	3.4	2.97

[1] Entre menor es el índice mayor es la corrupción o el riesgo de repudiación de contratos.

Fuentes y definiciones de variables: La Porta *et al.* (1998: 1131-1150). Muestra de 49 países: *a*] capitalización externa/PNB = razón de la capitalización del mercado en poder de los minoritarios con respecto al PNB para el año 1994, en donde la capitalización se multiplica por el porcentaje de acciones que no están en poder de los tres principales accionistas de las 10 compañías privadas domésticas no financieras más grandes del país en consideración.

La Porta *et al.* (1998: 1113-1155). Muestra de 49 países: *b*] protección a los minoritarios (1995) = índice que se forma de agregar seis derechos de los accionistas, por lo que se suma 1 si dicho derecho está presente en el país en consideración: posibilidad de votar por correo, posibilidad de que los asistentes a la asamblea de accionistas (que conocen la agenda) puedan vender sus acciones los días previos, representación proporcional de los accionistas en el consejo de administración, posibilidad de convocar a una asamblea si se tiene al menos 10% de las acciones (en México era de 33%); derecho de prelación para comprar nuevas acciones emitidas (único que existía en México) y posibilidad de exigir compensaciones ante los tribunales por considerarse afectados con las decisiones de los mayoritarios; *c*] protección a los acreedores = índice que agrega cuatro derechos de los acreedores estimados en 1995 cuya explicación detallada se presenta en la fuente original; *d*] eficiencia del sistema judicial = índice de percepciones, entre 0 y 10, sobre la eficiencia e integridad del entorno legal para hacer negocios calculado por la Business International Corporation, promedio de 1980-1983; *e*] Estado de derecho = índice de percepciones, entre 0 y 10, sobre la ley y el orden de un determinado país calculado por la agencia International Country Risk, promedio de 1982-1995; *f*] índice de corrupción = evaluación de la ICR sobre la corrupción en el gobierno con un rango entre 0 y 10, promedio de 1982-1995; *g*] riesgo de repudiación = evaluación de la ICR, entre 0 y 10, sobre la posibilidad de que el gobierno modifique de alguna forma los contratos inicialmente pactados, promedios de 1982-1995; *h*] ingreso per cápita = producto nacional bruto de 1995 a precios constantes de 1994.

La Porta *et al.* (2006). Muestra de 72 países: *i*] concentración de la propiedad = porcentaje promedio de acciones comunes en poder de los tres accionistas principales de las 10 compañías privadas no financieras más grandes en cada país; *j*] premio de control = mediana calculada por Dyck y Zingales (2004) de acuerdo con el criterio referido en el texto; *k*] listadas/población = razón promedio del número de compañías domésticas listadas entre la población del país definida en millones para el periodo 1999-2003; *l*] IPO/producto interno bruto = razón promedio de nuevas emisiones de capital en miles con respecto al PIB de cada país en millones para el periodo 1996-2000; *m*] capitalización de mercado/PIB = promedio de la razón de la capitalización del mercado accionario entre el producto interno bruto para el periodo 1999-2003; *n*] antiextracción de rentas (*anti self-dealing index*) = índice de protección a los accionistas minoritarios ante la posible expropiación de rentas por parte del bloque de control, este índice incluye aspectos relacionados con la regulación gubernamental cuya validez contractual (*enforcement*) se da en el ámbito privado.

Desafortunadamente, la deficiencia no sólo está en el marco legal sino también en la procuración de justicia, como lo atestiguan distintos indicadores calculados por agencias calificadoras de riesgo. Por ejemplo, México tiene un valor de 6 en el indicador de eficiencia en el sistema judicial, mientas que en los países con derecho consuetudinario es de 8.15 y en los países con derecho francés es de 6.56. Asimismo, las cifras correspondientes para el indicador del Estado de derecho son de 5.35, 6.46, y 6.05, respectivamente. Los niveles de corrupción también contribuyen a reforzar la impunidad en el ámbito económico-financiero. Ésta es endémica en la cultura mexicana y se refleja con un valor de 4.77 en un indicador de percepciones que queda muy por debajo del promedio mundial que es de 6.9 (entre menor el indicador mayor es la corrupción). Finalmente, el riesgo de repudiación de contratos es muy elevado, lo que es una muestra clara de los elevados costos de transacción. El valor de este indicador para México es de 6.55, mientras que el promedio mundial es de 7.58 (un menor indicador significa mayor riesgo).

En general, los datos presentados en el cuadro 14.2 hacen evidente que el mal desempeño de los indicadores de procuración de justicia en México y la poca protección a minoritarios y acreedores se relaciona con un pobre desarrollo del sistema financiero (capitalización del mercado, número de compañías listadas, número de emisiones primarias), con una elevada concentración de la propiedad y con un elevado premio por el control accionario. También cabe destacar que el país queda muy mal posicionado, inclusive, si se le compara exclusivamente con la muestra de países cuyo sistema legal es de origen francés, y de entre éstos con Chile, cuyo ingreso per cápita era similar al de México en 1995.

La inclinación de los grupos económicos a buscar una mayor transparencia y a establecer contrapesos, en años recientes se hizo evidente cuando el Consejo Coordinador Empresarial promovió la implementación de un Código de Mejores Prácticas en 1999. Si bien el cumplimiento de estos principios no era requerido por ley, las empresas listadas en la Bolsa Mexicana de Valores tenían, a partir del año 2000, la obligación de publicar en su reporte anual cuáles de estas recomendaciones sí cumplían. El objetivo del Código era transparentar la operación de empresas y grupos con el fin de que los accionistas minoritarios tuvieran más información sobre el funcionamiento de los consejos de administración y la calidad de la protección ofrecida a sus derechos.

El cumplimiento con el código presenta una tendencia a la alza ya que solamente 12% de las empresas cumplían con más de 85% de las recomendaciones en el año 2000, en comparación con el 44% de empresas observado en 2004. Cabe aclarar que modificaciones a la Ley del Mercado de Valores en 2001 hicieron que algunas de estas recomendaciones fueran obligatorias (al menos 25% de los consejeros debían ser independientes, el tamaño del con-

sejo se limitaba a entre cinco y quince miembros y las empresas contarían con un comité de auditoría cuyo presidente sería un consejero independiente). De esta forma, en el año 2004 las compañías listadas afirmaron haber cumplido con 78.5% de las recomendaciones en promedio. Porcentaje que variaba si se trataba de empresas que cotizaban sus acciones (80.78%) o de empresas que sólo cotizaban títulos de deuda (65.62%).

Con datos para los años 2003-2005, Chong y López de Silanes (2007) muestran econométricamente que aquellas empresas con mejores prácticas de gobierno corporativo tienen una mayor valuación (q de Tobin, precio/valor en libros), mejor desempeño de operación (RSA, RSE) y mayores pagos de dividendos.[5] Si bien esta evidencia empírica no indica que el apego al código de mejores prácticas es suficiente para establecer la confianza de los minoritarios, resulta indudable que estas nuevas prácticas han facilitado el acceso a los mercados financieros internacionales a las grandes empresas mexicanas y, en especial, a las exportadoras.

Sin embargo, los cambios no han sido lo suficientemente profundos como para consolidar la BMV, lo que indudablemente va en detrimento del ahorro doméstico y del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Llama la atención que el número de compañías no financieras listadas en México se haya reducido de 131 en 1990 a 116 en 2001, y que desde ese año no ha habido un repunte en el número de nuevas emisiones. Por otra parte, en 2001 el valor operado de empresas mexicanas en los mercados extranjeros fue nueve veces superior al que se dio en la BMV, y durante el periodo 1990-2001 las empresas colocaron 24% de sus emisiones primarias en el extranjero.

La fuerte concentración de la propiedad y el control continúan siendo un obstáculo para la transparencia de las empresas. La independencia de los consejeros sigue en entredicho dado el elevado cruzamiento de consejeros entre empresas y lo reducido de la élite económica del país. A pesar de que el interés por emitir ADR ha estimulado la adopción de mejores prácticas corporativas, es un hecho que ello no garantiza la protección a los minoritarios. Un porcentaje elevado de estas emisiones se llevan a cabo OTC (*over the counter*) en donde las restricciones son relativamente laxas. Asimismo, cuando las empresas son listadas en el NYSE o en el NASDAQ, y por ende tienen que registrarse en la Securities and Exchange Commission con requisitos más estrictos, las disputas aún tienen que resolverse en los tribunales mexicanos, lo que hace que los minoritarios estén desprotegidos. Esta ausencia de garantías se hace evidente al resaltar que a la fecha no se ha registrado ningún caso en la BMV donde se enjuicie a los accionistas mayoritarios (*insiders*) por el uso de información privilegiada.

[5] RSA: rendimiento sobre activos; RSE: rendimiento sobre capital.

Conclusiones

Aunque en los últimos años se han escrito diversos trabajos teóricos y empíricos rigurosos para explorar la formación de grupos económicos y empresas familiares en países en desarrollo, la literatura analítica relacionada con el caso mexicano todavía se reduce a un puñado de trabajos. En consecuencia, las aseveraciones y planteamientos presentados en este capítulo no pretenden ser pruebas rigurosas sino, más bien, conjeturas educadas construidas con base en algunos estudios de caso, evidencia anecdótica y resultados obtenidos de los pocos trabajos formales disponibles.

Estas conjeturas también se han visto enriquecidas por los trabajos realizados para otros países en desarrollo, especialmente del este de Asia, que tienen una organización productiva similar a la mexicana y cuyas sociedades se caracterizan por derechos de propiedad débiles y elevados índices de corrupción. En particular, en la literatura existe evidencia empírica que indica que, en ciertos países, la estructura piramidal de los grupos se relaciona con desempeños macroeconómicos desafortunados en periodos de crisis financieras globales, y con procesos de extracción de rentas mediante la transferencia de recursos de la base de la pirámide, donde el bloque de control tiene relativamente pocos derechos sobre los flujos de efectivo, a la punta de la misma, donde suelen tener una participación accionaria muy elevada.

En este ensayo se sostiene que la interacción entre grupos económicos puede ser vista como un sistema adaptable complejo, de forma que existe una coevolución entre la arquitectura y el gobierno corporativo de estos grupos y el entorno institucional en el que se insertan. En particular, se sugiere que el cambio institucional, que hizo posible la apertura comercial y la desregulación, se produjo como consecuencia de crisis recurrentes y en un entorno recesivo; siendo éstos últimos patrones emergentes del comportamiento colectivo de los grupos económicos posrevolucionarios. Aunque la comprobación formal de esta hipótesis requiere de datos panel en diferentes países para disponer de una referencia contrafactual, al menos se puede afirmar que los hechos estilizados mexicanos descritos en este trabajo son consistentes con la línea argumental expuesta.

Referencias y bibliografía

Babatz, Guillermo, 1997. “Ownership Structure, Capital Structure, and Investment in Emerging Markets: The Case of Mexico”, tesis doctoral, Harvard University.

Basave, Jorge, 1996. *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995),* México, El Caballito.

Camp, Roderic Ai, 1990. *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica.
Castañeda, Gonzalo, 1998. *La empresa mexicana y su gobierno corporativo. Antecedentes y desafíos para el siglo XXI*, Puebla, Universidad de las Américas-Alter Ego Editores.
Chong, Alberto, y Florencio López de Silanes (eds.), 2007a. *Investor Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence across Latin America*, Washington, Stanford University Press-Banco Mundial.
Chong, Alberto, y Florencio López de, 2007b. "Corporate Governance and Firm Value in Mexico", en Chong y López de Silanes (eds.), pp. 397-481.
Cordero, Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado, 1983. *El poder empresarial en México*, México, Terra Nova.
Dyck, Alexander, y Luigi Zingales, 2004. "Private Benefits of Control: An International Comparison", *Journal of Finance,* 59, pp. 537-600.
Guerrero, Isabel, Luis Felipe López-Calva y Michael Waltom, 2009. "The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico", en Levy y Walton (eds.), pp. 111-156.
Hoshino, Taeko, 2001. *Industrialization and Private Enterprises in Mexico*, Chiba (Japón), Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization.
Hoshino, Taeko, 2004. "Family Business in Mexico: Responses to Human Resource Limitations and Management Succession", Chiba (Japón), Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization, Discussion Paper No. 2.
Hoshino, Taeko, 2006. "Estructura de propiedad y mecanismos de control de las grandes empresas familiares en México", en Pozas (coord.), pp. 147-175.
Khanna, Tarun, y Yishay Yafeh, 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?", *Journal of Economic Literature* **45** (2), pp. 331-372.
Levy, Santiago, y Michael Walton (eds.), 2009. *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Washington, Palgrave Macmillan-Banco Mundial.
Morck, Randall, Daniel Wolfenzon y Bernard Yeung, 2005. "Economic Entrenchment and Growth", *Journal of Economic Literature* **43** (3), pp. 655-711.
Nenova, Tatiana, 2003. "The Value of Corporate Voting Rights and Control: A Cross Country Analysis", *Journal of Financial Economics* **68** (3), pp. 325-351.
Porta, Rafael la, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny, 1998. "Law and Finance", *Journal of Political Economy* **106** (6), pp. 1113-1155.
Porta, Rafael la, Florencio López de Silanes y Guillermo Zamarripa, 2003. "Related Lending", *Quarterly Journal of Economics* **118** (1), pp. 231-268.
Porta, Rafael la, Simeon Djankov, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer, 2008. "The Law and Economics of Self-Dealing", *Journal of Financial Economics* **88** (3), pp. 430-465.
Pozas, María de los Ángeles, 2002. *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México.
Pozas, María de los Ángeles (coord.), 2006. *Estructura y dinámica de la gran empresa en México: cinco estudios sobre su realidad reciente*, México, El Colegio de México.

15. LA PARADOJA DEL DESARROLLO FINANCIERO

Gustavo A. del Ángel Mobarak
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Introducción

El sistema financiero mexicano: los límites a la penetración y al acceso

El sistema financiero es un elemento imprescindible para el crecimiento y el desarrollo económico moderno. Si bien ésta es una noción arraigada en la disciplina económica sólo a partir de la obra de Schumpeter, desde siempre ha sido una preocupación de las personas que integran y participan en una economía. El desarrollo del sistema financiero permite principalmente resolver el problema de cómo las personas y las empresas pueden acceder a instrumentos que les permitan administrar mejor los ciclos en sus ingresos, cubrir y diversificar riesgos sobre sus pertenencias, aprovechar oportunidades productivas y consolidar un patrimonio.

México es un país que históricamente no se ha caracterizado por tener un alto nivel de desarrollo financiero. En este sentido, la historia que aquí se presenta contiene una paradoja, ya que envuelve una contradicción aparente. Por un lado se explicará cómo a lo largo del siglo XX evolucionó una banca relativamente sofisticada y eficiente durante extensos periodos. Por el otro, se trata de un sistema financiero con niveles bajos de penetración en la economía y en el cual ha habido límites a la accesibilidad de la población a los servicios financieros.

Los sistemas financieros del mundo tienen formas variadas. En la mayoría de los países las entidades bancarias son el intermediario más importante, pero en otros el mercado de valores juega un papel relevante. Este texto se enfoca en la banca, por tratarse del intermediario financiero más importante en México.

El eje conceptual implícito de este capítulo es el desarrollo financiero y se busca que esta historia dé al lector una idea de cómo ha sido éste en el último siglo. El desarrollo financiero es un concepto que engloba qué tan eficientemente es el sistema financiero para cumplir con sus funciones, qué tanto logra penetrar en la economía, y qué tan inclusivo es en términos de darle a la población acceso directo a servicios financieros.

Las funciones del sistema financiero son diversas, aunque entre los estudiosos se le atribuyen cinco importantes (Levine, 1997).

a] Transferencia de recursos de ahorradores a inversionistas, esto es, provisión de servicios de ahorro (desde cuentas de ahorro hasta fondos de inversión) y de financiamiento (sea mediante el crédito o con instrumentos de mercado).

b] Provisión de medios de pago (como los cheques o el propio sistema de pagos y la distribución de dinero).

c] Diversificación y cobertura de riesgos (tanto de los recursos de los ahorradores, como de las obligaciones de acreditados).

d] Monitoreo de inversiones (principalmente de los agentes y empresas que son financiados por los intermediarios, al tener los bancos y otros intermediarios información sobre su desempeño).

e] Control corporativo (posee información relevante de las empresas que son sus clientes).

El cumplimiento eficiente de estas funciones implica también que la estabilidad del sistema no se ponga en juego al llevar a cabo las operaciones. Como se trata de un sistema que administra riesgos y al mismo tiempo está constituido por empresas que necesitan ser rentables, es importante que existan mecanismos regulatorios del gobierno que garanticen esa estabilidad.

Otro componente del desarrollo financiero es su penetración en la economía. Ésta indica qué tan relevante es el sistema financiero con respecto a la economía de un país en su conjunto, y puede ser medida como el porcentaje del crédito, de los activos bancarios o del ahorro como proporción del producto nacional. El tercer componente es la accesibilidad, la cual es la posibilidad de la mayor parte de la población de acceder al sistema financiero formal de manera directa y permanente.

La historia que se narra en este capítulo no estuvo exenta de episodios traumáticos que generaron grandes rompimientos y puntos de inflexión en el sistema financiero, en la forma que ha llevado a cabo sus funciones, y en general en el desarrollo financiero del país.

1. El largo plazo

1.1. *La penetración financiera en la economía*

Vista en el largo plazo, la penetración del sistema financiero en la economía mexicana no ha sido ni muy alta ni estable en muchos periodos. La penetración no ha sido alta comparada con otras economías, incluyendo aquellas

similares a la mexicana, pero en términos de estabilidad sí ha sido parecida a otras economías, como las de algunos países asiáticos y latinoamericanos, como Argentina y Brasil.

La gráfica 15.1 muestra la relación entre activos de la banca y el producto interno bruto (PIB). Esta gráfica resume el desarrollo financiero de México a lo largo del periodo posrevolucionario del siglo XX. La etapa de crecimiento de la penetración financiera comprende los años de 1939 a 1982 (con un breve lapso entre 1988 y 1994). Antes de esos años se trataba de un sistema raquítico, y después de 1982, de un sistema inestable. El crecimiento sostenido y estable se gesta en particular entre 1956 y 1972.

Gráfica 15.1. Activos totales de la banca privada / PIB, 1933-2007

Fuentes: Banco de México, *Informe Anual* (1932-1990); *Anuario Financiero de México* (1940-1982); Comisión Nacional Bancaria.

Hay que considerar que en muchos periodos el crecimiento del sistema financiero ha sido rebasado por el crecimiento de la economía en general. Así, en los años cuarenta, a pesar de que el sistema bancario se desarrolló mucho, el crecimiento económico fue mayor. No obstante, para que un sistema financiero pueda tener un desarrollo pleno se requiere de periodos largos de crecimiento estable y de penetración en la economía. En ese sentido la historia financiera de México muestra avances y retrocesos. Por ejemplo, las crisis de los años ochenta y noventa limitaron las posibilidades de expansión de la banca. En este capítulo se explica qué ocurrió.

1.2. *Los límites al acceso*

Otro aspecto importante del sistema financiero es qué tan universal es la accesibilidad que tienen los ciudadanos a sus servicios. A pesar del crecimiento del sistema financiero mexicano, la accesibilidad ha sido relativamente baja. Tradicionalmente una parte significativa de la población en México, por muchos años la mayor parte, no ha tenido acceso directo a los servicios bancarios.

Ante esta situación la población se ha valido de muchas estrategias para cubrir sus necesidades de servicios financieros, principalmente de ahorro y de crédito. Por ejemplo, los mecanismos informales existían ya en la época colonial. Desde entonces había diversas organizaciones eclesiásticas que hacían operaciones de crédito y ahorro para distintos estratos de la población. También desde la Colonia había organizaciones que podrían considerarse intermediarios financieros, como las cajas de las comunidades indígenas. Además de dos montes de piedad, los cuales si bien tenían un objetivo asistencial, proveían un servicio de naturaleza financiera. Dentro de esta diversidad de oferentes, a fines del siglo XIX y principios del XX hubo intentos por constituir un sistema de cajas similar al de Alemania y España, principalmente para el sector agropecuario, pero los resultados fueron nulos. Por otra parte, a lo largo del siglo XX los mecanismos informales de ahorro (como las tandas) y de crédito (como los prestamistas) jugaron un papel importante para grandes segmentos de la población, pero con un muy alto costo en eficiencia.

La expansión de la banca mexicana entre 1945 y 1982, permitió bancarizar a una parte importante de la población que otrora carecía de servicios financieros tradicionales. Esto se experimentó durante un periodo de crecimiento económico sostenido y con un enorme crecimiento demográfico y un proceso de urbanización del país. La banca se expandió en actividades y tamaño: sus activos pasaron de 15% del PIB en los años cuarenta a más de 35% en los setenta. A principios de los años sesenta menos de 10% de la población contaba con una cuenta de ahorro. Del Ángel (2010) ha mostrado que para 1980 el número de cuentas de ahorro equivalía a 35% de la población total. Este proceso estaba enfocado a la creciente población urbana y de ingresos relativamente estables. La mayoría de la población, sobre todo la rural y la más pobre, quedaría sin acceso completo y permanente a los servicios bancarios.

A pesar del cambio tecnológico en el sector financiero de las últimas dos décadas, el más importante en la historia, en 2007 el número de cuentas de captación[1] era equivalente a 45% de la población total del país. Una estima-

[1] Captación son los recursos que la banca comercial recibe mediante instrumentos como los depósitos. La llamada captación tradicional la recibe del público, la captación interbancaria de otras entidades.

ción del Banco Mundial establece que esto se traduce en que sólo 25% de la población tenía acceso directo a servicios financieros. Se calcula que en México hay 7.6 sucursales bancarias y 16.6 cajeros automáticos por cada 100 000 habitantes. Comparado con economías similares a la mexicana, este número es bajo (Beck *et al.*, 2007); y a pesar de que estas cifras puedan cuestionarse, proporcionan información sobre una situación real. Después del esfuerzo de los años cincuenta a ochenta, la banca no cruzó las barreras geográficas, institucionales y socioculturales de un porcentaje amplio de la población.

Para el Estado mexicano, a lo largo del siglo XX la banca comercial era el vehículo para generar inclusión al sistema financiero. Otro tipo de intermediarios no bancarios —como las financieras y organismos de naturaleza mutual, como las uniones de crédito— también tenían que operar por medio de las ventanillas de los bancos. A pesar de que desde los años treinta había una preocupación por acelerar que los bancos ofrecieran servicios financieros a la población de menor ingreso (por ejemplo, hubo iniciativas para crear bancos para sectores no atendidos, se emitió la Ley de Ahorro Popular, etc.), nunca hubo una la estrategia amplia en esta materia.

El Estado consideraba que los segmentos de la población que no recibían financiamiento bancario debían ser atendidos directamente por el propio gobierno. La creación de los bancos de desarrollo obedeció a esta noción. Otro principio, el de los fideicomisos públicos de fomento y de la banca "de segundo piso", buscaba que con la mano del Estado la banca *bajara* a segmentos del mercado a los que tradicionalmente no consideraba. El gobierno buscó tener un papel central en esto. Los resultados fueron en algunos casos exitosos y en muchos otros fallidos. Aún queda por analizar el papel de las organizaciones y los intermediarios de fomento para aumentar la inclusión en un sentido amplio, aunque es posible adelantar que fueron un factor importante, pero sin muchos resultados.

La oferta formal de servicios financieros no estuvo limitada a la banca, el gobierno y los intermediarios que eran reconocidos en el marco de la regulación financiera mexicana. Las cajas populares fueron durante muchas décadas una organización formal que buscaba servir a segmentos desbancarizados. Además de las cajas, la corriente de la prestación de servicios financieros populares llamada "microfinanzas"[2] guarda una historia complementaria a la de las cajas, uniones de crédito y otras entidades que atienden a la población con menor (o sin) acceso a la banca. A partir de los años setenta México y muchos otros países en desarrollo vieron nacer la industria microfinanciera, pero ésta tuvo una expansión significativa hasta después de 2001.

[2] Provisión de servicios financieros en pequeña escala, generalmente para clientes con acceso limitado o nulo a los intermediarios tradicionales

En la medida que estas entidades demuestren sustentabilidad y evolucionen como intermediarios financieros, este fenómeno generará un salto en la accesibilidad.

2. Expansión y consolidación de la banca mexicana (1924-1982)

> Considerada la banca como un puro negocio, los mexicanos que la administran han desarrollado una labor verdaderamente notable. … El sistema bancario mexicano es en la actualidad, sólido, floreciente, se ha desarrollado enormemente desde 1932, y seguramente su movimiento continuará ascendente. … Su manejo se realiza de acuerdo con las reglas de una buena técnica y con prudencia bancaria, lo que ha hecho que los fracasos hayan sido pequeños y poco frecuentes. Mucho me temo, sin embargo, que no todos nuestros funcionarios bancarios se han compenetrado de las funciones públicas que sus instituciones están llamadas a desempeñar …
>
> Eduardo Suárez,
> *Obligaciones y responsabilidades de la banca privada*

2.1. *El principio de un sistema moderno*

La buena operación de un sistema bancario requiere de varios pilares, entre los cuales la estabilidad económica y política son condiciones necesarias. A raíz de la Revolución mexicana y sus secuelas, la banca que se había desarrollado durante el Porfiriato fue conducida a un colapso, el cual fue seguido de un largo periodo de hibernación. Fue hasta 1924 cuando se llevó a cabo la primera convención bancaria, y comenzó un proceso de reconstrucción del sistema. A partir de los años treinta el sistema bancario inició una era de crecimiento, tanto en número de intermediarios como en volumen de operaciones y penetración del financiamiento en la economía (Anaya, 2002; Haber, Maurer y Razo, 2003; Gómez Galvarriato y Recio, 2007).

El proceso de reconstrucción institucional requirió muchos pasos y tomó varios años (Turrent, 2000; Anaya, 2002; Romero Sotelo y Ludlow, 2006). En primer lugar, había que establecer una relación de confianza sólida entre el gobierno y los banqueros, y al mismo tiempo constituir un marco legal adecuado para la operación de la banca. Para el primer aspecto, el gobierno tenía que crear compromisos creíbles de una política financiera bien organizada. El aspecto más importante en esta materia fue la formación de un banco central, el Banco de México, en 1925, el cual se convertiría en el eje

del sistema financiero mexicano. Del mismo modo, en 1924 se creó un organismo supervisor, la Comisión Nacional Bancaria, y en 1928 los banqueros crearon una agrupación que los representara como gremio ante el gobierno, la Asociación de Banqueros de México, que a la larga se convertiría en la agrupación más poderosa del sector privado. En cuanto al régimen legal, si bien se había emitido una ley bancaria en 1924, la primera ley bancaria moderna se promulgó en 1932. Esta ley estuvo sujeta a varios cambios hasta que tomó una forma definitiva en 1941. Otro aspecto importante, estudiado por Del Ángel (2002) y Méndez (2009), fue la constitución de entidades de banca de desarrollo, principalmente la constitución del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, de Nacional Financiera en 1934 y del Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, por citar algunos ejemplos.

La construcción de este andamiaje institucional la llevó a cabo el Estado, junto con los propios banqueros. Se trató de un proceso de constantes debates y confrontaciones de diversas posturas e ideas entre los participantes. Tres secretarios de Hacienda de este periodo destacaron por su labor en la construcción del sistema financiero, Alberto J. Pani, Luis Montes de Oca y Eduardo Suárez. Por otra parte, Manuel Gómez Morín fue uno de los principales diseñadores del marco legal y de la estructura del sistema, como funcionario público y en su función de abogado privado de los bancos.

2.2. *El crecimiento*

A lo largo del periodo de 1940 a 1982 la banca mexicana se caracterizó por tener un crecimiento sostenido y un desempeño sano. Además, se registró una consolidación gradual de los intermediarios financieros. Esto coincidió con un periodo de alto crecimiento económico, así como una fuerte explosión demográfica y un proceso de urbanización del país.

Algunos de los principales bancos se habían creado durante el Porfiriato, como el Banco de Londres y México (1864) y el Banco Nacional de México (1884). No obstante, durante la década de 1930 hubo una oleada de creación de nuevas instituciones de tamaño relevante, como el Banco de Comercio (1932) y su red regional de bancos afiliados, el Banco Mexicano (1932) y el Banco Comercial Mexicano (1934). Además de instituciones bancarias, surgieron intermediarios financieros no bancarios, principalmente *financieras*, entre ellas una de tamaño importante fue la Sociedad Financiera de Crédito Industrial (1941).

La gráfica 15.2 muestra esta trayectoria con una medida que refleja la penetración del sistema financiero: el total de los créditos con respecto al PIB. El cociente crédito/PIB creció a lo largo del periodo, en particular a partir de

Gráfica 15.2. Cartera de crédito/PIB, 1940-1978
(intermediarios públicos y privados)

Fuente: Del Ángel (2002).

la década de los años cincuenta hasta los setenta. Este cociente incluye el crédito otorgado por los bancos y otros intermediarios, como las financieras, así como el crédito otorgado por la banca pública de desarrollo. Por otra parte, a pesar de que se tuvo un crecimiento sostenido único en la historia, al comparar esta medida con la de otras economías entonces similares a México, como Argentina y Brasil, es posible observar que la penetración del sistema financiero mexicano fue menos dinámica.

En este crecimiento, un fenómeno importante de la economía mexicana fue que la mayor parte del financiamiento primero se dirigió a actividades comerciales, y posteriormente a las actividades industriales. Las razones principales por la que esto ocurrió fue, en primer lugar, por una política explícita del Estado que identificaba el desarrollo económico con el crecimiento industrial, lo cual condujo a que el gobierno apoyara proyectos industriales. La dirección del gobierno vía crédito dirigido[3] desempeñó un papel importante en la estructura del crédito en el país. En segundo lugar, aquélla se aseguró mediante el incrustamiento de los intermediarios financieros privados dentro de grupos empresariales con intereses fundamentalmente industriales y comerciales. La proporción de préstamos industriales de la banca comercial a la industria fue de 40% en 1950, mientras que la cartera en préstamos al comercio pasó de 49% en 1947 a 34% en 1950. Al mismo

[3] Crédito dirigido son programas gubernamentales para canalizar el crédito a actividades consideradas prioritarias por el Estado.

tiempo, después de la segunda Guerra Mundial, se abrieron nuevas oportunidades de negocios para la creación de industrias en México, lo que incentivó el financiamiento a este sector. Como explica Del Ángel (2002), la agricultura, por su parte, recibió poco crédito a lo largo de todo este periodo, con excepción de los grandes productores y la agroindustria.

En cuanto al crédito al consumo, principalmente el masificado mediante tarjetas de crédito, en México despegó en los años setenta (la primera tarjeta de crédito, emitida por Banamex, apareció en 1968). Lo mismo se puede decir del crédito hipotecario para la adquisición de vivienda, pues la mayoría de los créditos hipotecarios tenían fines industriales (Del Ángel, 2007 y 2009).

Un aspecto importante del crecimiento de la banca en aquellos años fue la monetización del ahorro de las familias por medio de la masificación de los servicios financieros. Más que masificar el crédito, esto fue sobre todo dar acceso a grandes grupos de la población a cuentas de ahorros. En este periodo se dio un salto importante y hasta ese entonces inédito en accesibilidad, ya que se trató de incorporar a población que no contaba con cuentas bancarias. Definitivamente se trataba de población con cierto ingreso mínimo y relativamente estable, y que vivía sobre todo en entornos urbanos. La gráfica 15.3 muestra este crecimiento. Para la masificación de las cuentas fue necesario que los grandes bancos hicieran inversiones fuertes en tecnologías de gran escala para el manejo masivo de datos, centros y puntos de atención a clientes (Del Ángel, 2010).

Gráfica 15.3. Cuentas de ahorro y cuentas de ahorro/población total (años seleccionados)

Fuente: Del Ángel (2010).

En todo este periodo la banca mexicana exhibió altos niveles de rentabilidad y bajos niveles de cartera vencida. Estos niveles de rentabilidad permitieron a la mayoría de los bancos crecer, ya que muchos reinvertían sus utilidades como capital. La alta rentabilidad y los bajos niveles de cartera vencida es una observación aplicable a la industria en su conjunto, aunque el desempeño individual de cada banco era variable. Sin embargo, a lo largo del periodo 1940-1980 hubo pocas quiebras bancarias y los problemas de riesgo se manejaron con relativo éxito (véase Del Ángel, 2002a y b; y los trabajos de época de Moore, 1963, y Brothers y Solís, 1967).

Una pregunta que surge de forma natural es cómo los bancos podían mantener niveles de rentabilidad altos, y niveles de riesgo bajos, en un contexto como el de México en ese entonces. En primer lugar, se practicaba de manera extendida el crédito relacionado.[4] La regulación prudencial[5] era raquítica y con poca incidencia en las acciones de los bancos, y además el marco legal era poco favorable, por ejemplo, no había una ley de quiebras totalmente desarrollada. En teoría, esto hubiera podido generar altos riesgos de cartera en los bancos.

En parte, la capacidad de los bancos para mantener niveles bajos de cartera vencida estuvo relacionada con la información que tenían sobre sus principales sujetos de crédito, y su capacidad para ejercer un monitoreo efectivo. Existen muchos factores que explican el desempeño de la cartera de crédito, como el desempeño del sector al financiar y los riesgos sistémicos, lo cuales están vinculados con la estabilidad y el crecimiento de la economía. No obstante, la capacidad para resolver los problemas de información asimétrica[6] y tener un monitoreo efectivo del financiamiento, es un aspecto fundamental para el buen desempeño de la cartera de crédito. La banca mexicana logró cubrir este aspecto gracias a mecanismos derivados de su estructura de gobierno corporativo, lo cual se explica más adelante. Otro aspecto relevante fue la profesionalización del sector, del cual también se habla más adelante.

La acción regulatoria de las autoridades se concentró, en primer término, en controlar los instrumentos regulatorios como el depósito obligatorio en el banco central, conocido como "encaje legal", y el crédito dirigido, conocido como "cajones de crédito".[7] La estructura del sector, principalmente la entrada de nuevos bancos, así como la distribución de dinero por medio de la banca también tuvieron una función importante. Los criterios de riesgos y de regulación prudencial sólo cobraban importancia en los momentos en que

[4] Préstamos hechos por un banco a sus propios accionistas.

[5] Reglamentos y controles de la autoridad sobre los riesgos en los que los bancos incurren con el fin de salvaguardar la estabilidad del sistema bancario y el dinero de los ahorradores.

[6] Es un problema que surge en la intermediación financiera, así como en otras transacciones, en el cual una de las partes tiene mayor información que la otra sobre la transacción.

[7] Es el porcentaje del crédito otorgado por los bancos que se destinaba obligatoriamente a actividades que el gobierno considera estratégicas.

surgían problemas. El Banco de México era el eje del sistema que administraba la regulación. Probablemente el titular del banco central con mayor influencia en el sistema financiero fue Rodrigo Gómez, quien dirigió el Banco de México entre 1952 y 1970, logrando mantener una sana distancia entre la operación del banco y el Poder Ejecutivo. Su sucesor, entre 1970 y 1976, fue Ernesto Fernández Hurtado, quien buscó continuar con la autonomía *de facto* del banco, pero en un entorno más adverso por parte del gobierno (Turrent, 2009; Del Ángel y Martinelli, 2009).

2.3. *La consolidación*

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 establecía una separación entre distintos intermediarios de acuerdo con las operaciones que tenían autorizadas. Era similar a la Ley Glass-Steagall[8] de 1933 en Estados Unidos. En la práctica, a lo largo de estos años el sistema financiero mexicano experimentó un proceso de consolidación gradual. La banca comercial desarrolló vínculos con otros intermediarios, principalmente con *financieras*,[9] las cuales eran el segundo intermediario más importante, así como con otros intermediarios especializados, como las hipotecarias.[10] Los vínculos eran tanto de propiedad como operativos. Esto respondía en primer lugar a que la especialización de los intermediarios dictada por la ley limitaba las operaciones de los bancos, lo cual motivaba a tener relaciones operacionales con otros intermediarios, para, por ejemplo, dar financiamiento a plazos mayores, o bien realizar actividades de banca de inversión. La ley no imponía restricciones fuertes a los vínculos de propiedad. En segundo lugar, el desarrollo de grupos empresariales llevó a que estos grupos desarrollaran unidades financieras, generalmente compuestas por un banco y por otros intermediarios que apoyaran las necesidades de crédito y servicios financieros del grupo. Esto último fue otro factor relevante que contribuyó a que se crearan vínculos entre bancos y otros intermediarios (Del Ángel, 2006 y 2007c).

Finalmente, en 1975 se autorizó la creación de la banca múltiple. Los bancos se podrían fusionar con otros intermediarios con los que mantenían

[8] Fue la ley emanada de la Gran Depresión que definía la separación de los intermediarios financieros en Estados Unidos, en particular entre la banca comercial, la banca de inversión y las aseguradoras.

[9] En el contexto que se describe, se refiere a intermediarios no bancarios que podían otorgar crédito pero no estaban facultados para recibir depósitos del público, pero estaban autorizados para el financiamiento de largo plazo.

[10] Son intermediarios no bancarios que podían otorgar crédito pero no estaban facultados para recibir depósitos del público, y que al mismo tiempo estaban autorizados para otorgar financiamiento con garantía hipotecaria a unidades industriales, comerciales, así como para el crédito a la vivienda.

Gráfica 15.4. Composición del crédito por fuente
(promedio anual 1945-1970)

Financieras privadas (26%)
Banca pública de fomento (48%)
Banca comercial privada (26%)

Fuente: Del Ángel (2002).

operaciones conjuntas, esto incluía tanto a otros bancos comerciales como a financieras e hipotecarias. Se buscaba acercarse al tipo de servicios que ofrece la banca universal,[11] pero no llegaba a tanto, pues se exceptuaban los servicios de suscripción de títulos bursátiles y los seguros. La formación de la banca múltiple requirió que los bancos transformaran sus sistemas y rediseñaran su operación (Del Ángel, 2007 y 2009).

La gráfica 15.4 muestra la composición del crédito entre los principales participantes del mercado.

3. La propiedad, el control y la profesionalización (1924-1982)

> Es razonable pensar que un banco que financia una nueva empresa deba supervisar cuidadosamente la conducta de ese negocio. [...] los bancos se han convertido, en distinta medida en distintos países, en un órgano social de la actividad empresarial.
>
> Joseph Alois Schumpeter,
> *Economic Theory and Entrepreneurial History*

Hasta 1982, la mayor parte de la banca mexicana fue propiedad de grupos empresariales mexicanos, o bien, mantenía vínculos de propiedad con estos grupos. Esto llevaba a que una proporción de los préstamos fueran lo que se

[11] Es un sistema bancario que incorpora la mayor parte de los rangos de la intermediación financiera, combinando desde préstamos hasta suscripción de títulos.

conoce como crédito relacionado. Pero incluso con empresas grandes con las que no tenían vínculos de propiedad, los bancos mantenían relaciones cercanas en la provisión de financiamiento. Se practicaba lo que se conoce como banca relacional (Aoki, 1994). Las relaciones cercanas con los sujetos de crédito ayudaban a superar problemas de información asimétrica en un entorno con derechos de propiedad inseguros. En este sentido, la práctica de crédito relacionado brindaba a los bancos grandes ventajas en términos de la información con la que contaban (Haber, 1989; Lamoreaux, 1994). Las estrechas relaciones establecidas entre bancos y sujetos de crédito permitían, a su vez, resolver los problemas implícitos de selección adversa, verificación de uso de fondos y el cumplimiento de pagos, así como el establecimiento de nuevos contratos.

Existe una idea generalizada en la literatura de que el crédito relacionado es una práctica bancaria perversa. Sin embargo, esto es una idea errónea. Al considerar un sistema financiero temprano en el cual los bancos tienen vínculos de propiedad con empresas no financieras, y un entorno con incertidumbre en los derechos de propiedad, los bancos tienen incentivos para prestar a empresas relacionadas. Muchos de los intermediarios (bancos y financieras) creados entre 1940 y 1970 eran una respuesta a la necesidad de los grupos empresariales para desarrollar sus propios intermediarios ante la ausencia de un mercado de crédito desarrollado. El desempeño de la industria bancaria a lo largo del periodo muestra que muy pocos bancos tuvieron problemas financieros derivados de oportunismo contractual al practicar crédito relacionado (Del Ángel, 2006 y 2007c).

Prácticamente todos los bancos comerciales estaban vinculados a algún grupo empresarial, ya fuera en su totalidad, o mediante el control mayoritario. También hubo muchos casos en los que algunos bancos eran controlados por varios grupos empresariales que operaban regionalmente, sin embargo siempre había algún grupo que tenía el control corporativo. La conjunción de varios grupos empresariales en un solo banco era bien vista por las autoridades, en particular del Banco de México, ya que ello permitía tener un mecanismo de monitoreo cruzado entre los distintos intereses que controlaban un banco.

Por su parte, los dos bancos más grandes, Banco Nacional de México (Banamex) y Banco de Comercio (Bancomer) hasta 1957, no eran manejados por un grupo en particular, sino por una confluencia de intereses de grandes capitalistas (Del Ángel (2006, 2007 y 2007c). En este sentido, los bancos y sus grupos propietarios evolucionaron de *clusters* de empresas vinculadas, a arreglos más consolidados. Estos vínculos llevaron a que los bancos tuvieran un alto nivel de acciones de empresas relacionadas (y no relacionadas) en sus activos. La ley trataba de regular estas relaciones, pero sin mucha efectividad.

En este contexto, a lo largo del periodo 1940-1982 se formó una red de entrecruzamientos entre los consejos de administración de los bancos. Muchos

consejeros de los bancos participaban en consejos de otros bancos. Ello les daba acceso a información privilegiada de otros bancos. La información obtenida entre consejeros les permitía prevenir riesgos idiosincráticos[12] en su cartera de crédito. En otras palabras, el problema de la falta de información se enfrentó con una solución organizacional privada. Por otra parte, esta red implicaba que consejeros que pertenecían a distintos grupos empresariales coincidían en el consejo de un banco, lo que llevaba a que hubiera un equilibrio de intereses entre distintos intereses (Del Ángel, 2006 y 2007c).

La información asimétrica era entonces, como lo es ahora, un problema grave en la economía mexicana. Los principales problemas de información a los que se enfrentaban los bancos eran sobre todo los sobregiros y el incumplimiento de pagos en los préstamos. Además, la falta de pagos afectaba a la economía al incrementar los costos de las transacciones para completar los contratos, creaba problemas para los negocios y hacía que el crédito comercial fuera más riesgoso. Para resolver estas dificultades los bancos requerían mayor acceso a la información y un mejor entorno legal para enfrentar problemas de selección adversa y fraudes. Sin embargo, la falta de información se mantuvo como un problema irresuelto durante el periodo, y el recurso de mecanismos privados de información, como la red formada entre los consejos de administración de los bancos, se convirtió en un medio para resolver las imperfecciones del entorno institucional.

Es importante señalar que en un sentido más amplio, los bancos comerciales son un ejemplo particular de las redes corporativas establecidas durante el siglo XX entre las empresas mexicanas, pues su influencia iba más allá del sector financiero. De hecho, la red formada dentro del sistema bancario pertenece a una red mucho más grande que se extiende al resto del sistema financiero, así como a las actividades industriales y comerciales. Esto se demuestra por el hecho de que los directivos de los bancos o los miembros de los consejos pertenecían también a los consejos de administración de compañías productoras de acero, cemento, manufactureras y constructoras que a su vez contaban con interconexiones con otras empresas. Como ya se señaló, varias de estas empresas formaban además grupos empresariales y conglomerados, lo que las vinculaba más estrechamente con el sistema bancario comercial (véase el capítulo 14 de esta obra). También hay que considerar que los encargados de tomar las decisiones más importantes en otros intermediarios, como las financieras, pertenecían a la red de interconexiones entre bancos comerciales.

Dos piezas clave en el manejo de los bancos en relación con sus grupos propietarios y los acreditados fueron la estructura de control de los bancos y

[12] En la economía de la intermediación financiera los riesgos idiosincráticos o idiosincrásicos son aquellos propios de un proyecto o individuo, a diferencia de los que son resultado de la macroeconomía.

la profesionalización en la administración. En la mayoría de los casos, el control estuvo en manos de los principales accionistas. En el caso de los dos bancos más grandes la historia tuvo matices diferentes. El grupo fundador del Banco de Comercio marcó la historia de los primeros años de este periodo, y fue llamado grupo BUDA (por las iniciales de Baillères, Ugarte, Domínguez y Amezcua). No obstante, cabe aclarar que no era un grupo propiamente, sino cuatro inversionistas que contribuyeron a la creación de varias entidades financieras, desde bancos hasta aseguradoras. Otro personaje emblemático fue Manuel Espinosa Yglesias, quien se convertiría en presidente del Banco de Comercio y su sistema de bancos afiliados, en uno de los banqueros más respetados y en uno de los empresarios más poderosos e influyentes. La dinastía Legorreta, la cual hasta 1982 controló el Banco Nacional de México con apenas una proporción accionaria minoritaria del banco, también fueron de los personajes emblemáticos de aquella época.

Ahora bien, los operadores bancarios fueron una parte muy importante de esta historia. En este periodo hubo un proceso de profesionalización de los servicios bancarios. Una parte se debió a la posibilidad de hacer una carrera bancaria. Esto llevó a que muchos empleados bancarios comenzaran en los puestos de menor nivel y alcanzaran posiciones directivas con el paso de los años. Pero también se debió a que la complejidad de las operaciones y las necesidades de especialización condujeron a que la actividad bancaria tuviera un componente "de oficio" importante. Un caso notable de aquellos años fue el de Rubén Aguilar Monteverde, quién llegó a ser director general del Banco Nacional de México.

4. LA COMPETENCIA FINANCIERA: LA BANCA, LOS INTERMEDIARIOS NO BANCARIOS, EL MERCADO DE VALORES Y LOS MECANISMOS COOPERATIVOS (1924-1982)

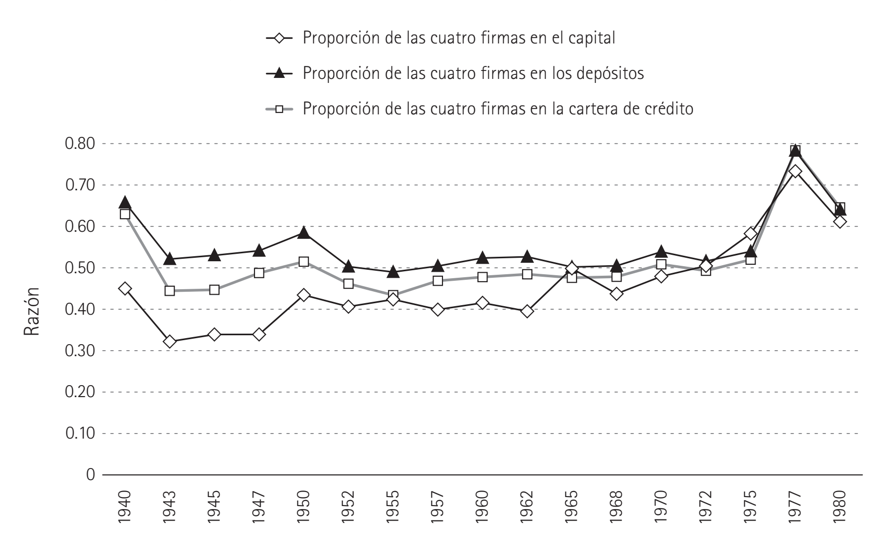
La competencia entre intermediarios financieros es una conducta ampliamente deseable, siempre y cuando ésta no llegue a grados que perjudiquen la estabilidad del sistema. A pesar de ello, no existen conclusiones fuertes sobre el comportamiento de la competencia entre intermediarios financieros en distintos países. La competencia en los mercados financieros es una materia muy compleja de evaluar, entre otras cosas porque los intermediarios —principalmente la banca— son firmas multiproducto y gozan de economías de escala y economías de alcance.

Una forma —simple— de acercarse a la competencia del sector financiero es analizando la concentración. Los sistemas bancarios del mundo muestran distintos grados de concentración industrial. Hay sistemas bancarios en los cuales unos pocos bancos concentran una parte importante de la actividad

(Canadá, España, Alemania, por ejemplo), y otros en los que hay una gran diversidad de bancos (Estados Unidos, Inglaterra, Suiza). Si bien la concentración de los bancos no es un indicador de su desempeño competitivo, nos indica el peso que puede tener en la industria un número determinado de bancos.

Históricamente la banca mexicana ha sido una industria altamente concentrada. Desde sus orígenes en el Porfiriato, los tres bancos mayores han concentrado más de 50% de los activos. La gráfica 15.5 muestra la concentración de la banca mexicana mediante la participación de mercado de las cuatro firmas mayores.

Gráfica 15.5. Concentración de la banca mexicana mediante la participación de mercado de las cuatro firmas mayores, 1940-1980



Fuente: Del Ángel (2002).

A pesar de la alta concentración, se reconoce también que ha habido episodios de competencia entre los bancos mayores. Uno de estos episodios se dio entre 1940 y 1982, cuando el Banco de Comercio comenzó una expansión que llevó a que el Banco Nacional de México emprendiera una carrera por posicionarse en distintas plazas del país. Otro periodo de competencia intensa fueron los años entre 1992 y 1994, después de la privatización.

Una segunda manera de analizar las posibilidades de competencia en el sector financiero es por las barreras a la entrada de la industria. Hasta principios de los años cincuenta las autoridades tuvieron cierta holgura para autorizar nuevos bancos y nuevas financieras. Posteriormente esto se frenó hasta los años noventa. En el caso de la posible competencia de bancos extranjeros, esta fue por mucho tiempo nula, ya que durante la mayor parte

del siglo XX la propiedad de los bancos estaba reservada a mexicanos. Con pocas excepciones —de bancos que tenían un grado minoritario de inversión extranjera—, ésta no se permitió en el sistema financiero mexicano hasta la firma del TLCAN. El único banco extranjero que operó en el país fue Citibank, el resto operó durante todo ese tiempo por medio de oficinas de representación. La globalización de la banca mexicana vino después.

Una tercera manera de analizar las posibilidades de competencia es ver la amplitud y variedad, no sólo la cantidad, de oferentes de servicios financieros. Esto es, qué otros intermediarios podían generar competencia ofreciendo servicios alternativos. Los intermediarios no bancarios, como las financieras, fueron creadas con la idea de complementar el financiamiento de los bancos comerciales, pero al mismo tiempo generar otra alternativa. A pesar de que las financieras pudieron haber sido una opción de financiamiento, más bien operaban a través de las ventanillas de los bancos comerciales. La mayoría de éstas se hicieron parte de las unidades financieras de los grupos empresariales, y con ello complementaron las operaciones de los bancos con las empresas del grupo al que pertenecían. Esto también funcionó para operaciones con empresas fuera del grupo con el cual los bancos estaban relacionados, y fue muy importante para realizar aquellas operaciones que los bancos no podían efectuar por restricciones legales regulatorias. Esta evolución hacia una consolidación de intermediarios por la relación entre bancos y financieras, reforzó la posición dominante de los bancos en el sistema financiero privado.

En México existieron tres bolsas de valores: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Pero el mercado de valores era incipiente. Hay razones inherentes al gobierno corporativo de la empresa mexicana, y a la regulación del propio mercado, que inhibieron su crecimiento por muchos años. Esto hacía que el mercado de títulos en México se constituyera principalmente por bonos o valores de renta fija,[13] como se les llamaba. Por otra parte, los bancos comerciales ejercían un fuerte poder en el mercado mediante operaciones de compra y recompra de títulos, disminuyendo los movimientos de compra y venta. La compra y venta de títulos (tanto bonos como acciones) entre particulares y empresas era *over-the-counter*, esto es, fuera de los mercados organizados como la bolsa (Caso, 1971; Lagunilla, 1976; Moore, 1963; Brothers y Solís, 1967). A pesar de que entre 1977 y 1979 se hicieron reformas importantes para reactivar este mercado, poco se alcanzó. No fue hasta después de 1983 cuando el mercado de valores logró un despegue.

Por otra parte, las organizaciones de carácter mutual que trabajaban con segmentos no atendidos por la banca, como las uniones de crédito y las cajas,

[13] Los bonos son instrumentos cuyo rendimiento es parcialmente libre de riesgo, por eso se les llamaba de renta fija. Por el contrario, el rendimiento de las acciones está sujeto a cambios en el mercado, por lo que se les llamaba instrumentos de renta variable.

tampoco resultaron una fuente de competencia real para la banca comercial. Las uniones de crédito, contempladas en la ley bancaria desde 1932 como organizaciones auxiliares de crédito, eran una alternativa para grupos de personas que por sí solas hubieran tenido limitadas sus posibilidades para acceder al crédito, o que por necesidades propias del tipo de empresa que operaban (agrupaciones de productores, por ejemplo), tenían que solicitar crédito en conjunto. No obstante, tenían que operar a través de las ventanillas de los bancos.

Las cajas populares fueron por muchas décadas una organización formal que buscaba servir a segmentos desbancarizados. La primera caja de ahorro o "caja popular" se estableció en 1951. Desde sus orígenes las cajas formaron una red: en 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y en 1964 se formó la Confederación de Cajas Populares con las primeras seis federaciones de cajas. Los orígenes de estas organizaciones son diversos, las hay con raíces religiosas y otras cooperativistas (aunque aparentemente separadas del cooperativismo oficial que se desarrolló a la sombra de los gobiernos de entonces).

En el caso de las cajas, que prestaban servicios de crédito y ahorro a estratos de población con acceso a la banca limitado o nulo, permanecieron al margen del sistema financiero. A pesar de que pudieron haber constituido una alternativa de intermediación financiera de mayor envergadura, como ocurrió en España y Alemania, tanto el propio sector cajista como el gobierno (es decir, las autoridades y las presiones de los banqueros) mantuvieron una fuerte distancia. El despegue de estos intermediarios vendría después.

5. La banca pública de fomento (1925-1982)

La formación de entidades de banca de desarrollo desde fines de los años veinte respondió a un principio universal de los bancos públicos: prestar servicio a sectores no atendidos tradicionalmente por la banca. Los servicios estuvieron enfocados al crédito y no al ahorro (una excepción enfocada al ahorro fue la creación del Patronato del Ahorro Nacional en 1949). Con frecuencia el financiamiento se canalizaba a sectores que el gobierno considerara prioritarios para el desarrollo o políticamente relevantes. Esto lo hacían las entidades de dos formas, mediante lo que se ha llamado el "primer piso" y el "segundo piso". En el primer piso la entidad de desarrollo financiaba directamente. En el segundo piso la entidad de desarrollo canalizaba los recursos por medio de la banca comercial, y el financiamiento podía ser compartido con la banca comercial o bien otorgado en su totalidad por el Estado.

Las entidades de fomento fueron diversas. Además de los bancos que ya se mencionaron, se fueron creando otras entidades como el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937). Una figura interesante de banca de fomento de

segundo piso fueron los fideicomisos públicos de fomento, cuya función era apoyar a un sector específico de la economía mediante la banca comercial. La noción era que la banca comercial diera crédito a los sectores en cuestión, muchas veces compartiendo el financiamiento y el riesgo. Generalmente eran administrados por Nacional Financiera o el Banco de México. Los hubo para sectores diversos, como agricultura, turismo, industria pequeña, mediana y grande, vivienda, entre otros. Uno de los más importantes fueron los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, constituidos en 1954 y administrados por el Banco de México (Del Ángel, 2004).

La banca de desarrollo en México tuvo resultados diversos, en algunas ocasiones fueron exitosos y en otras fallidos, con un rango amplio de resultados intermedios. En muchos casos fue un desastre, dado el riesgo de politización de las operaciones, y consecuentemente de corrupción, siempre presente.

6. La estatización de la banca y sus consecuencias no esperadas (1982-1990)

El primero de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, el presidente José López Portillo nacionalizó la banca privada mexicana. La propiedad, el control y la administración de la banca privada pasaron a manos del Estado mexicano. Por su impacto en la economía y sus consecuencias políticas, ésta fue una de las medidas más relevantes en la historia económica reciente de México, como explican numerosos autores. Esta medida se añadió a la crisis de la deuda, desatada en agosto de ese año, la cual representó un cataclismo económico no sólo en México, sino en toda América Latina.

Los argumentos utilizados para nacionalizar la banca eran que el gobierno debía ejercer un control de cambios ante la crisis de la deuda y detener la fuga de capitales, responsabilidad que el gobierno atribuyó a los banqueros. Además, algunos grupos del gobierno consideraban que el Estado debía tener una participación más activa en la economía y una prueba de ello era la necesidad de implementar el control de cambios. Se buscaba, entre otras cosas, controlar el sistema bancario, al cual se consideraba una industria monopolizada por grupos de interés privados. A esto se añade un contexto en el que, si bien las relaciones entre el Estado y el sector privado no habían llegado al rompimiento, sí habían perdido la mutua tolerancia que las había caracterizado en las décadas anteriores.

La nacionalización bancaria cambio de manera significativa las relaciones entre el Estado y el sector privado, lo que tuvo consecuencias no esperadas en el ámbito político, ya que la medida fue un golpe a la configuración de derechos del sector privado. En términos de la relación entre el presidente y el gremio de los banqueros, la nacionalización significó romper con un acuer-

do tácito establecido desde los años del cardenismo (Del Ángel *et al.*, 2005; Del Ángel y Martinelli, 2009; Espinosa y Cárdenas, 2007; Loaeza, 2008).

La nacionalización bancaria, al cambiar la estructura de gobierno corporativo del sector, modificó la conducta y el desempeño que habían tenido hasta entonces, y tuvo implicaciones importantes en el resto del sector financiero. A pesar de que los bancos se mantuvieron como empresas rentables durante todo el periodo que los manejó el gobierno, la rentabilidad de la banca estatizada se debió a que buena parte de los recursos de los bancos fueron para financiar al sector público y en depósitos del Banco de México, y ambos recibían buena remuneración. La regulación requería que parte de los recursos captados por los bancos estuvieran en el encaje legal, crédito selectivo, valores del gobierno y crédito al sector público, por lo que los bancos recibieron retornos elevados. Sin embargo, la parte que quedaba libre para financiar cualquier tipo de proyectos privados era pequeña. Entre 1983 y 1988 el crédito al sector privado cayó y el número de acreditados bancarios se contrajo en más de 50 por ciento.

Algunas secuelas importantes de la nacionalización sólo pudieron percibirse hasta después de la reprivatización. Por ejemplo, la consolidación de los intermediarios financieros, de banca múltiple a intermediarios tipo banca universal se truncó, ya que los mercados de títulos fueron operados por las casas de bolsa. Otra de las consecuencias graves fue que al dedicarse una parte importante de los recursos a financiar el déficit público, hubo una pérdida de experiencia en la administración de riesgos de crédito. Con ello la regulación también mermó su experiencia. Por otra parte, los incentivos corporativos dentro de los bancos se perdieron, ya que el objetivo de los directivos bancarios ya no necesariamente era hacer una carrera bancaria, sino ascender en la estructura política del país. Esto es crucial, ya que a pesar de que se trató de escoger profesionales competentes para los cuadros directivos de los bancos, los incentivos internos habían cambiado. Por otro lado, la Comisión Nacional Bancaria, que de antemano tenía poca capacidad regulatoria y de supervisión, limitó más aún la efectividad de sus acciones.

Muchas de las grandes empresas de México mantuvieron mayores niveles de financiamiento en la bolsa de valores. Fue con la nacionalización bancaria que la bolsa de valores en México tuvo por primera vez en la historia un auge significativo. A su vez, durante el sexenio de Miguel de la Madrid había una intención política del gobierno para resarcir y compensar al sector privado sin revertir la nacionalización. Esto implicó que se les diera a las casas de bolsa un monopolio de facto para la operación de los Certificados de Tesorería.

Los llamados "casabolseros" no necesariamente estaban relacionados con los grupos empresariales y viejas dinastías bancarias que controlaban los bancos antes de 1982. A su vez, el gobierno promovió reformas legales, la crea-

ción de nuevos instrumentos financieros y confianza en los inversionistas, lo cual permitió el crecimiento de las operaciones bursátiles. Indiscutiblemente ha sido el periodo de mayor importancia en la promoción de reformas legales para impulsar el mercado de valores. Aunque el auge inicial fue de corta duración, ya que la bolsa tuvo un grave descalabro en 1987, las casas de bolsa mantuvieron una actividad muy importante en el sector financiero. Este crecimiento de las casas de bolsa permitió que, con la formación de grupos financieros, fueran éstos los adquirientes más importantes de la banca comercial una vez que se iniciara la reprivatización bancaria (Del Ángel *et al.,* 2005).

Paradójicamente, el hecho de que la banca estuviera bajo la propiedad y control del Estado facilitó los procesos de reforma financiera y apertura, y con el inicio del proceso de liberalización y reforma financiera comenzó una tercera etapa para la banca del Estado: la preparación para la reprivatización. En buena medida la reforma financiera y la apertura se facilitó porque no había grupos de interés privados con quienes negociar, y era relativamente más fácil coordinar a los cuadros financieros del Estado como grupo homogéneo. Además, la banca en conjunto mantuvo indicadores financieros sanos y exhibió rentabilidad (Del Ángel *et al.,* 2005).

Uno de los avances de la reforma financiera fue que en 1989 se modificó la ley para autorizar la creación de *grupos financieros*[14] formados mediante una sociedad controladora. La nueva ley entró en vigor el 19 de julio de 1990. En un principio estos grupos podían incluir a cualquier tipo de intermediario autorizado, excepto bancos. Con la privatización bancaria, estos grupos incluirían también bancos. La reforma fue motivada por vacíos en la ley anterior. La ley de 1970 que regulaba grupos financieros tenía el problema de que los distintos intermediarios que formaban un grupo financiero estaban regulados con leyes distintas. La ley de 1990 trató de dar un criterio unificado a la regulación. En esta ley se hace énfasis a la creación de compañías controladoras, las cuales deben tener el control accionario de los intermediarios del grupo. De este modo se preparaba el terreno para la reprivatización.

7. La reprivatización de la banca y la crisis (1990-1998)

En diciembre de 1989 se gestó un nuevo cambio en la banca mexicana, la reprivatización de los bancos. El proceso de reprivatización de la banca se inició por decreto presidencial a fines de 1989. Esto era parte de una política más amplia de reforma del Estado, así como privatización y desincorpora-

[14] Se trata de un conjunto de intermediarios financieros y empresas afines que mantienen relaciones operativas y de propiedad.

Gráfica 15.6. Crédito bancario, 1982-1996
(millones de pesos a precios del año 2000)

Fuente: Comisión Nacional Bancaria; estadísticas consolidadas de banca múltiple (1980-1993).

ción del sector público. El proceso comenzó durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con la primera ola de reformas financieras y concluiría en el sexenio de Carlos Salinas. La venta de la banca al sector privado fue no sólo un punto culminante de la reforma financiera, sino también de este proceso de desincorporación y privatización. La privatización de la banca y el crecimiento que experimentaría el crédito en los años posteriores fueron uno de los elementos más emblemáticos del fugaz auge económico del periodo presidencial de Carlos Salinas.

El proceso de venta de los bancos fue sui géneris, ya que a pesar de que se buscó seguir reglas definidas, es posible afirmar que algunos criterios discrecionales también estuvieron presentes. Por ejemplo, no había un argumento claro sobre por qué los antiguos dueños de los bancos no fueron autorizados a postularse para recomprar los bancos de los que habían sido propietarios. Una de las principales críticas que se hizo *ex-post* al proceso, fue que los bancos se vendieron a los mejores postores, sin tomar en cuenta su reputación, ni su capacidad de administración de un banco; esto sería, de acuerdo con muchos especialistas, uno de los problemas que contribuyeran a la crisis de 1995. Otra crítica que se hizo posteriormente, fue que el proceso se mezcló con intereses políticos; en este sentido tampoco hay claridad sobre por qué la privatización no fue acompañada de una regulación prudencial mínimamente apegada a los Acuerdos de Basilea,[15] medida

[15] Los Acuerdos de Basilea establecieron reglas internacionales para la capitalización de la banca y la definición de principios de regulación prudencial.

Gráfica 15.7. Índice de morosidad, 1982-1995

Fuente: Comisión Nacional Bancaria; estadísticas consolidadas de banca múltiple (1980-1993).

que se implementó hasta después de la crisis (Gruben y McComb, 2003; Haber, 2005; Hernández y López, 2001; Murillo, 2005).

El proceso de venta de los bancos se llevó a cabo entre 1991 y 1994. El Comité de Desincorporación recibió 133 solicitudes de registro de interesados en participar en las licitaciones. Las solicitudes fueron presentadas por 44 grupos, tanto grupos financieros como de personas físicas.

La reprivatización condujo a un crecimiento del crédito y a una fuerte competencia entre los bancos por ganar mercado. Las siguientes gráficas muestran el crecimiento del crédito (15.6) y de la morosidad (subsecuentemente de la posición de riesgo de los bancos) (15.7). La gráfica 15.6 muestra que el crecimiento del crédito venía desde antes de la privatización, la cual era una reactivación que se había dado con el proceso de reforma. Lo mismo ocurría con el crecimiento de la cartera vencida, venía aumentando con la reactivación, desde antes de la reprivatización, para acelerarse vertiginosamente con la competencia entre los bancos recién privatizados. Esta fue la antesala de la crisis.

7.1. *La crisis*

Uno de los temas que ha recibido atención de especialistas fue la crisis que estalló en diciembre de 1994 y que a lo largo de 1995 llevaría a la banca mexicana a un colapso sin precedentes desde tiempos de la Revolución. Las causas de la crisis en las que cayó la banca han quedado relativamente claras para la literatura. Si bien la crisis macroeconómica de diciembre de 1994 fue

el detonador para lo que ocurriría en la banca después, las condiciones en las que se encontraba este sector fueron el factor más importante en la suerte de los bancos (Gruben y McComb, 2003; Haber, 2005; Hernández y López, 2001; Murillo, 2005).

A lo largo de 1994 hubo una serie de acontecimientos políticos, que acompañados de desequilibrios financieros, ocasionaron fuertes salidas de capital que presionaron el valor de la moneda mexicana. Los desequilibrios que la literatura atribuye a la crisis en México son tres. Primero, el país había experimentado una apreciación en su tipo de cambio real acompañada de un deterioro continuo de la balanza de pagos. Sin embargo, a diferencia de las crisis anteriores, México no se encontraba en una situación de exagerado gasto gubernamental y de elevada inflación. Segundo, durante 1994 se había experimentado una significativa expansión del endeudamiento nacional de corto plazo, relativo al nivel de reservas, lo cual lo volvía vulnerable a flujos negativos de capital. En esta situación, la elevada carga de obligaciones de corto plazo incentivaba comportamientos especulativos en los prestatarios foráneos, ya que estos veían aumentada la probabilidad de incumplimiento de pago en sus préstamos. El incremento en la proporción de deuda nacional de corto plazo denominada en dólares (los llamados *tesobonos*), enviaba la señal de que el Banco de México no podía incrementar eficientemente las tasas de interés para proteger el valor de la divisa, ya que debía convertir su deuda a dólares para frenar la acelerada salida de capitales. Esta incapacidad se dio principalmente por el alto grado de apalancamiento de las corporaciones y el crecimiento del crédito que se experimentó.

La fragilidad del sistema bancario mexicano hacia finales de 1994 fue un factor determinante en estos acontecimientos. Los bancos adoptaron una conducta riesgosa sin tener mucha experiencia en la administración de riesgos de crédito. Además los bancos estaban rezagados en sus sistemas de información y en su capacidad de procesarla. Muchos de los sistemas con los que se operaba el creciente negocio, o eran obsoletos o eran incompatibles entre sí. Por otra parte, las deficiencias propias del marco jurídico mexicano agravaron los riesgos en los que incurrían los bancos. El que existiera un esquema de seguro de depósito ilimitado,[16] mediante el Fobaproa, alimentaba esta conducta. Muchos autores han señalado que este esquema de seguro de depósito incentivaba una conducta oportunista por parte de los bancos. Aparentemente el gobierno no modificó la regulación para proteger a aquéllos que habían pagado un alto precio por los bancos. Los bancos tampoco tenían incentivos para autorregularse, ya que los grupos adquirientes entra-

[16] Seguro de depósito que cubre ilimitadamente los pasivos de recursos de los clientes que mantiene un banco.

ron en competencia feroz para ganar mayores segmentos de mercado. Es importante señalar que muchos de los "nuevos banqueros" que adquirieron los bancos tenían experiencia en operaciones de bolsa, pero no en el negocio de banca comercial. Cabe señalar que además, hubo casos de banqueros que hicieron fraudes dentro de sus bancos. Algunos investigadores afirman que los fraudes eran propiamente causados por prácticas de crédito relacionado. Sin embargo, la mayor parte de los fraudes que hubo fueron identificados, y no todos entraron en esa categoría, sino en un conjunto más amplio de malas prácticas corporativas y de corrupción.

Ante la acelerada salida de capitales ocasionada por el incremento en la percepción del riesgo crediticio de México, y del aumento en la probabilidad de devaluación del peso por parte el Banco de México, en diciembre de 1994 el gobierno se vio obligado a devaluar el peso. Como consecuencia del pánico financiero, el gobierno solicitó apoyo a la comunidad internacional para poder hacer frente a sus obligaciones de corto plazo. Al mismo tiempo, la autoridad monetaria subió drásticamente las tasas de interés, las cuales llegaron a niveles superiores a 100% en marzo de 1995. En las condiciones que se encontraban los bancos, difícilmente podrían resistir esa crisis, y en particular ese incremento de las tasas de interés. El sector bancario en México, a tan sólo cuatro años de su privatización, había entrado a su más profunda crisis (Haber, 2005; Hernández y Ávalos, 2005; Hernández y López, 2001; Murillo, 2005).

7.2. *El rescate*

Las dos razones principales para rescatar al sistema bancario eran el ahorro del público y evitar un colapso del sistema de pagos, pues ambos eventos hubieran tenido altos costos económicos y políticos. Para ello el gobierno utilizó el fondo de seguro de depósitos bancario, el Fobaproa. Este fondo posteriormente se cambió a lo que se conoce hoy como Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), con un nuevo esquema que lo hacía más independiente del gobierno y le daba mayor capacidad para recuperar activos. Como consecuencia del grave deterioro en la cobranza de los bancos, el gobierno llevó a cabo un programa de compra de cartera en el cual se comprometió a adquirir dos pesos de cartera vencida por cada peso adicional que los accionistas aportaran a la capitalización del banco. Estos créditos fueron adquiridos por medio de pagarés del Fobaproa con el aval del gobierno federal, mismos que no podían ser negociados por las instituciones bancarias y que producían un rendimiento a una tasa de mercado. En este programa, los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa, obligándose a compartir las pérdidas que resultaran de la carte-

ra incobrable. El valor de la cartera adquirida por el Fondo se determinó con base en los dictámenes de diversos despachos privados al momento de la adquisición. Para aquellos casos en que los programas de capitalización fueron insuficientes, el Fobaproa procedió a la intervención y saneamiento de las instituciones, como mencionan Gruben y McComb, Haber y Hernández y López.

Todas estas medidas fueron acompañadas de cambios regulatorios, en particular de la regulación prudencial, que obligó al sistema bancario a sujetarse a los Acuerdos de Basilea; se adoptaron de nuevos criterios contables, así como mejores prácticas de administración de riesgos y de gobierno corporativo. También hubo reformas al marco legal, ya que se aprobó una Ley de Quiebras y una Ley de Garantías, las cuales se analizan más adelante. El costo de no haber implementado con anterioridad estas medidas fue alto.

Durante el periodo 1994-2001 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) ordenó la intervención gerencial de 15 instituciones de crédito. El resto fueron intervenciones de tipo administrativo. En el caso de las primeras se designó a un interventor-gerente y las autoridades remplazaron al consejo de administración. En el caso de las intervenciones administrativas, la autoridad designó a un interventor que supervisaba las acciones de la administración del banco. Como Murillo (2005) deja ver, la secuencia de las intervenciones que efectuó la CNBV muestra que a un año de que estalló la crisis se habían intervenido los bancos con mayores problemas, impidiendo así que se acentuarán los riesgos de crédito por parte de éstos.

La contracción del crédito y el proceso de rescate sumergieron al país en una crisis económica muy severa. El presupuesto del sector público tuvo que ajustarse y, por tanto, se afectó la operación de la banca de desarrollo. A pesar de que se había iniciado unos años atrás una política de reforma de la banca pública de fomento, ésta había ido a un paso relativamente pausado. La crisis obligó a liquidar instituciones o a reconfigurar otras. Algunas instituciones de banca de desarrollo tuvieron que adoptar estrategias que las hicieran sustentables financieramente.

A su vez, a raíz de la crisis se generó un proceso de adquisición de los bancos mexicanos por entidades internacionales, lo cual sería uno de los fenómenos más significativos para la banca mexicana en los últimos años.

8. La banca global y el nuevo escenario de la intermediación (1998-2008)

La necesidad de inyectar capital a los bancos después de la crisis llevó a acelerar los términos del TLCAN para admitir inversión extranjera en la banca. Este ha sido el cambio más relevante en el gobierno corporativo de la banca

mexicana en los últimos años. Es importante señalar que si bien en el caso de México, la internacionalización de la propiedad y control de la banca se acentuó por la crisis, este proceso también es parte de un fenómeno global. La internacionalización de la banca en el mundo es uno de los fenómenos recientes más importantes que ha experimentado este sector. La industria bancaria de América Latina ha sido uno de los mercados que mayor penetración de empresas extranjeras ha tenido. Por ejemplo, de 1995 a 1999 los bancos mayores de España invirtieron más de 10 000 millones de dólares en la región. El cambio más importante en cuanto a la participación extranjera en la banca fue la enmienda a la Ley de Inversión Extranjera en 1989. Esta enmienda abrió la mayor parte de la economía a la inversión directa y de cartera, también autorizó repatriar utilidades y capital, y permitió la inversión extranjera en cartera para empresas mexicanas.

La primera fase de este proceso inició con la firma del TLCAN, el cual estableció una apertura gradual para la industria. Sin embargo, los límites de participación que se autorizaron para los primeros años eran bajos. Además, se reservó el derecho a frenar la participación extranjera en la banca. El periodo de transición comenzó en enero de 1994 y concluiría en diciembre de 1999. Se estableció que durante este periodo la máxima participación de mercado que podría tener cada banco en lo individual no podría ser mayor a 1.5%. La participación global de la banca extranjera al principio debía ser inferior a 8%, y se ampliaría gradualmente hasta alcanzar un techo de 15% al final del periodo de transición. En el TLCAN también se acotó el capital que podría aportar la banca extranjera a una institución de crédito nacional a un monto equivalente a 30% (Del Ángel, 2006; Murillo, 2005).

La apertura total del sector bancario incrementó la inversión extranjera en el sistema financiero de México, cambió la naturaleza de su participación y la estructura de propiedad y control del sistema financiero mexicano. Ya en 2005 el capital extranjero representaba 86% del total de activos del sistema. México es hoy uno de los países con mayor inversión extranjera en el sistema bancario.

CONCLUSIONES:
LA REACTIVACIÓN Y LOS NUEVOS ACTORES DEL SISTEMA

Después de la crisis, la banca mexicana tardó en reactivar las operaciones de crédito. Las principales causas de esto fueron, en primer lugar, la tenencia del pagaré IPAB que les dio a los bancos un incentivo a no expandir su cartera al garantizarles un rendimiento de mercado. En segundo lugar, ante los nuevos requerimientos de la regulación prudencial, los bancos tenían que adaptar su operación crediticia a estándares más rigurosos. En tercer lugar, la

compra de los bancos por parte de entidades internacionales los condujo a un proceso de reorganización en el que las casas matriz esperaban conocer mejor el mercado mexicano y tener mayor certidumbre. A partir de fines de 2003 se inició un proceso de recuperación del crédito bancario, encabezado principalmente por un aumento en el crédito hipotecario y en el crédito al consumo.

Por otra parte, la entrada de nuevos actores a competir con la banca ha multiplicado el número de oferentes de servicios financieros. En primer lugar, durante el proceso de recuperación de los bancos, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)[17] tuvieron un rápido crecimiento debido al vacío crediticio dejado por aquéllos.

Con el interés de expandir la oferta de servicios financieros, a partir de 2005 las autoridades permitieron que se formaran nuevas entidades de banca múltiple: en 2008 había más de 40. También se constituyeron nuevas figuras legales de intermediarios financieros, como las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes)[18] a partir de 2007 y los bancos de nicho[19] a partir de 2008. Estos últimos fueron a raíz de la expansión de intermediarios financieros que necesitaban el crédito que la banca había dejado de dar y a aquéllos enfocados en segmentos de población no atendidos por la banca, como es el caso de los intermediarios financieros populares o entidades de microfinanzas.

Si bien desde finales de los años ochenta y principios de los noventa México se sumó a los países en vías de desarrollo que iniciaron la provisión de servicios de microfinanzas, y el hecho de que organizaciones como las cajas operaran desde décadas atrás, la expansión de este tipo de entidades se aceleró a partir de 2001 con la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Se ha estimado que para el año 2008 había más de 600 oferentes en el sector, además de las Sofomes que se habían autorizado. En 2008 este sector atendía a más de 4 millones de clientes. Esto ha sido un nuevo salto hacia la mayor accesibilidad de la población a servicios financieros.

La revolución microfinanciera en México ha enfrentado varios retos, además de los propios de este sector en cualquier país. Por ejemplo, lograr sustentabilidad y permanencia. Además enfrentan el reto de transformarse en prestadores de servicios financieros variados, con capacidad de respuesta a la población que atienden. Esto es, tienen el reto de evolucionar como intermediarios financieros consolidados (como Sofomes, bancos de nicho y banca múltiple) y contribuir a la creación de un sistema financiero desarro-

[17] Las Sofoles son intermediarios financieros no bancarios especializados en segmentos de mercado.

[18] Las Sofomes son intermediarios financieros no bancarios, con posibilidad de manejar productos para distintos segmentos.

[19] Banco especializado en un segmento de mercado.

llado. Para el gobierno dos de los retos principales son lograr una supervisión y regulación adecuadas ante la multiplicidad de entidades en el sector en términos de modelos y figuras legales, y evitar que se utilicen como canales de programas políticos.

El escenario del sistema financiero en México, a principios del milenio, da indicios de una nueva revolución financiera en la que se aumentará la frontera de acceso a los servicios financieros. Queda comprobar hasta qué punto somos capaces de aprender del pasado y ser creativos para el futuro.

Referencias y bibliografía

Anaya, Luis, 2002. *Colapso y reforma. La integración del sistema bancario en el México revolucionario 1913-1932*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2002a. "La banca mexicana. Reconstrucción y análisis de estadísticas históricas. 1940-1982", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo DE 232).

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2002b. "Paradoxes of Financial Development. The Construction of the Mexican Banking System", tesis doctoral, Stanford University.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del (ed.), 2003. *La banca en América Latina. Lecciones del pasado, retos al futuro*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2004. *Cosechando progreso. FIRA a 50 años de su creación*, México, Pinacoteca 2000-Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2006. "The Corporate Governance of the Mexican Banking System. A Historical Perspective: 1940-2000", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo DE 373).

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2007a. *BBVA-Bancomer. 75 años*, México, El Equilibrista.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2007b. "La acción del gobierno en la banca estatizada", en Espinosa Rugarcía y Cárdenas (eds.), pp. 393-430.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2007c. "El gobierno corporativo de la banca mexicana. Característiscas predominantes en el siglo XX", en Dobado, Gómez y Márquez (comps.), pp. 597-619.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2008a. "Bank Nationalization", en Kinsbruner y Langer (eds.), pp. 479-480.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2008b. "Banking since 1990", en Kinsbruner y Langer (eds.), pp. 466-479.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2009. *Banamex y el desarrollo financiero de México*, México, Fomento Cultural Banamex.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, 2010. "Bank Computarization and the Creation of a Payments System. Mexico 1965-1990", en Bátiz Lazo, Maixé Altés y Thomas (eds.).

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, y Bernardo Bátiz Lazo, 2003. "Competitive collabora-

tion and Market Constestability. Cases in Mexican and UK Banking“, *Accounting, Business and Financial History* **13** (3), pp. 339-368.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (eds.), 2005. *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ángel Mobarak, Gustavo A. del, Stephen Haber y Aldo Musacchio, 2006. “Normas contables bancarias en México. Una guía para legos a diez años de la crisis de 1995”, *El Trimestre Económico* 292, pp. 903-926.

Anuario Financiero de México, 1940-1982. 41 vols., México, Bolsa Mexicana de Valores.

Aoki, Masahiko, y Hugh Patrick (eds.), 1994. *The Japanese Main Bank System. Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, Nueva York, Oxford University Press.

Babb, Sarah, 2001. *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.

Banco de México, 1932-1940. *Informe anual del Banco de México sobre la situación económica del país*, México, Banco de México.

Bátiz Lazo, Bernardo, J. Carles Maixé Altés y Paul Thomas (eds.), 2010. *Technological Innovation in Retail Finance: International Historical Perspectives*, Oxford, Routledge.

Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt y Patrick Honohan, 2007. *Finance for All?*, Washington, Banco Mundial.

Borja, Francisco, 1991. *El sistema financiero mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Brothers, Dwight, y Leopoldo Solís, 1967. *Evolución financiera de México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Caso Bercht, Jorge, 1971. *El mercado de acciones en México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Dobado, Rafael, Aurora Gómez y Graciela Márquez (comps.), 2007. *México y España ¿Historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Espinosa Rugarcía, Amparo, y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), 2007. *La nacionalización de la banca, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* t. II, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Goldsmith, Raymond W., 1966. *The Financial Development of Mexico*, París, OECD Development Centre.

Gómez Galvarriato, Aurora, y Gabriela Recio, 2007. “The Indispensable Service of Banks: Commercial Transactions, Industry, and Banking in Revolutionary Mexico”, *Enterprise and Society* **8** (1), pp. 68-105.

Gruben, William, Jahyeong Koo y Robert R. Moore, 2002. “When Does Financial Liberalization Make Banks Risky? An Empirical Examination of Argentina, Canada, and Mexico”, en Kaufman (ed.), pp. 293-312.

Gruben, Willam C., y Robert P. McComb, 2003. “Privatization, Competition, and Supercompetition in the Mexican Commercial Banking System“, *Journal of Banking & Finance* **27** (2), pp. 229-249.

Haber, Stephen, 1989. *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico. 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.

Haber, Stephen, 2005. “Mexico’s Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003“, *Journal of Banking and Finance* **29** (8-9), pp. 2325-2353.

Haber, Stephen, Noel Maurer y Armando Razo, 2003. *The Politics of Property Rights. Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Nueva York, Cambridge University Press.

Hausmann, Ricardo, y Liliana Rojas-Suárez (comps.), 1997. *Las crisis bancarias en América Latina*, México, Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo de Cultura Económica.

Hernández, Fausto, y Omar López, 2001. "La crisis bancaria en México: un análisis de duración y riesgo proporcional", *El Trimestre Económico* 272, pp. 551-601.

Hernández, Fausto, y Marcos Ávalos, 2005. "Competencia bancaria en México", México, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Documento de Investigación).

Kaufman, George (ed.), 2002. *Prompt Corrective Action in Banking: 10 Years Later*, Oxford, Elsevier.

Kessler, Timothy, 1999. *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System*, Westport, Praeger.

Kinsbruner, Jay, y Erick D. Langer (eds.), 2008. *Encyclopedia of Latin American History and Culture*, vol. 1, Nueva York, Gale.

Lagunilla Iñárritu, Alfredo, 1976. *La bolsa en el mercado de valores de México y su ambiente empresarial*, México, Bolsa Mexicana de Valores.

Lamoreaux, Naomi, 1994. *Insider Lending. Banks, Personal Connections, and Economic Development in Industrial New England*, Nueva York, Cambridge University Press.

Levine, Ross, 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature* **35** (2), pp. 688-726.

Loaeza Tovar, Soledad, 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México.

Maxfield, Sylvia, 1990. *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, University of Ithaca Press.

Méndez Reyes, Jesús, 2009. "El Banco Nacional de Crédito Agrícola", tesis doctoral, El Colegio de México.

Moore, O. Ernest, 1963. *Evolución de las instituciones financieras en México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Murillo, José A., 2005. "La banca después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento", en Del Ángel, Bazdresch y Suárez (eds.), pp. 247-290.

Romero Sotelo, María Eugenia, y Leonor Ludlow, 2006. *Temas a debate. Moneda y banca en México 1884-1954*, México, Facultad de Economía, UNAM.

Rojas Suárez, Liliana, y Steven Weisbrod, 1997. "Las crisis bancarias en América Latina: experiencias y temas", en Hausmann y Rojas Suárez (comps.), pp. 1-24.

Schumpeter, Joseph Alois, 1949. *Economic Theory and Entrepreneurial History*, Cambridge, Harvard University Press.

Seijas Román, Germán, 1991. *Políticas y estrategias de la banca múltiple*, México, El Colegio de México.

SHCP, 1998. *Fobaproa: la verdadera historia*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Silva, Luz María, 1998. *Memorias del Club de Banqueros a través de sus socios*, México, Asociación de Banqueros de México.

Suárez, Eduardo, 1979. *Comentarios y recuerdos. 1926-1946*, México, Porrúa.
Suárez Dávila, Francisco, 2005. "La administración de la banca nacionalizada", en Del Ángel, Bazdresch y Suárez (eds.), pp. 149-162.
Turrent, Eduardo, 1982. *Historia del Banco de México*, vol. 1, México, Banco de México.
Turrent, Eduardo, 2000. *Historia del Banco de México. 1940-1946*, México, Banco de México.
Turrent, Eduardo, 2009. *La estatización bancaria en México, antecedentes, causas y consecuencias*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

16. ENERGÍA, INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO, 1930-2008

Guillermo Guajardo Soto
Universidad Nacional Autónoma de México

*Fernando Salas**
Grupo Salas

*Daniel Velázquez**
Deloitte & Touche

Si la regla que se ha seguido nos condujo hasta este punto, ¿de qué nos ha servido esta regla?

CORMAC MCCARTHY

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se ocupa de ámbitos distintos pero interrelacionados que, a la vez que constituyen en sí mismos ramas importantes de la actividad económica, configuran un marco de condiciones materiales cruciales para el crecimiento económico del país. Se trata de la energía —principalmente el petróleo, pero también la electricidad— y la infraestructura de transportes (ferrocarriles, carreteras, puertos y transporte aéreo). Además del rasgo ya mencionado, estos sectores poseen al menos otras dos características en común. Por un lado, en todos ellos el Estado ha desempeñado un papel central en largos periodos del siglo XX, debido a que se les ha considerado estratégicos para el desarrollo del país. En el caso del petróleo, la electricidad y los ferrocarriles, aquél pasó de ser un agente regulador externo a ser propietario directo de activos y recursos, y más tarde volvió a su función original. En el de las carreteras y el transporte aéreo, empezó siendo el protagonista de la expansión y posteriormente fue transfiriendo responsabilidades y activos a particulares. Por el otro, todos estos sectores han padecido en mayor medida rezagos e ineficien-

* Fernando Salas y Daniel Velázquez desean agradecer la valiosa participación del doctor Eduardo Martínez como coautor en la parte de electricidad, así como la asistencia de Bruno Salcedo en labores de investigación.

cias en su desempeño, lo que ha tenido un impacto negativo en la economía mexicana.

Los autores sostenemos la hipótesis de que las líneas de política seguidas por el Estado mexicano a partir de los procesos de nacionalización han producido resultados subóptimos para el crecimiento y la vida política de México. En particular, la construcción de un mito fundacional alrededor de la nacionalización petrolera ha impedido la conceptualización correcta de los retos que enfrenta esta industria, transformando lo que debería ser una discusión técnica en un debate ideológico que perpetúa la ineficiencia y la corrupción que la han caracterizado desde su estatización. El dominio soberano sobre los recursos del subsuelo y el crecimiento de la industria energética no requieren la existencia de monopolios, y no existen razones económicas que sugieran la superioridad de entidades estatales monopólicas cuasi verticalmente integradas ante arreglos institucionales con agentes en competencia adecuadamente regulados. Algo similar ha sucedido en la industria eléctrica, donde se han creado entidades monopólicas ineficientes, un marco legal que ha provocado desinversión en el área de generación, y subsidios regresivos al consumo que han servido únicamente para descapitalizar a la industria y crear problemas de finanzas públicas.

Respecto a la infraestructura, la fuerte presencia estatal en ciertas áreas entorpeció la recuperación tras el golpe a los ferrocarriles por la Revolución mexicana. Por ejemplo, la nacionalización de los ferrocarriles y su deficiente gestión aceleraron la decadencia de este medio de transporte y su reemplazo por los caminos y los medios motorizados. No obstante, la alternativa del autotransporte debió enfrentar fuertes regulaciones y una lenta construcción de carreteras cuyas especificaciones técnicas no fueron de alto rendimiento sino hasta los años noventa del siglo pasado. Por su parte, el sector aéreo, inicialmente abierto a la iniciativa privada, pasó por una etapa de propiedad estatal que se reforzó con el control sobre las instalaciones aeroportuarias. Incluso tras su reprivatización, la aviación se mantiene como un sector operado por empresas privadas protegidas de la competencia, lo que ha generado altos costos e ineficiencias para los usuarios finales y ha hecho del país un destino menos atractivo para el turismo. En todos los ámbitos, lo incompleto de las reformas ha generado oposición y escepticismo, lo que ha dificultado su profundización. El capítulo se divide en dos partes, antes y después de la década de 1980, dentro de las cuales se aborda sucesivamente cada uno de los tres temas principales, a saber, petróleo, electricidad e infraestructura de transporte.

1. Energía e infraestructura hasta la década de 1980

1.1. *El petróleo*

1.1.1. *El marco constitucional de 1917 y el periodo anterior a la expropiación*

El artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció el dominio inalienable sobre los recursos naturales del país, desde los del subsuelo hasta los hidroeléctricos. No se pretendía crear una estructura monopólica o excluir al capital privado. En el caso del petróleo, entre 1917 y 1938 el Estado mexicano optó por capturar parte de las rentas económicas derivadas de la industria mediante aprovechamientos, permitiendo a empresas privadas llevar a cabo sus propios planes de inversión. En el de los recursos hidrológicos, la intervención del gobierno federal se limitó a otorgar concesiones para generar electricidad, cuya obtención adquirió gran relevancia para los inversionistas por ser las cuencas hidrológicas un recurso escaso con un alto valor de mercado.

En la década de 1930, la industria petrolera mexicana incluía 17 conglomerados industriales que operaban 150 empresas afiliadas. La Royal Dutch Shell y la Standard Oil controlaban tres cuartas partes de la producción. Sin embargo, el escaso éxito de las exploraciones estadounidenses entre 1920 y 1925, la caída en los precios del petróleo al principio de la Gran Depresión y el descubrimiento de pozos en Venezuela y Colombia disminuyeron los niveles de inversión petrolera estadounidense en México. Excepto por la Royal Dutch Shell, no hubo inversión adicional en el *upstream*.[1] La producción decayó de manera significativa y no recuperó su nivel sino hasta los años setenta.

Asimismo, a principios de la década de 1930 existían 19 sindicatos distintos, pertenecientes a plantas u oficios distintos (como electricistas, soldadores, etc.). Estos sindicatos competían entre sí y contra los trabajadores independientes no sindicalizados en busca de plazas fijas y mejores condiciones laborales. El gobierno, a su vez, utilizaba a los sindicatos para reforzar su posición y debilitar la acción de otras fuerzas políticas. En 1935, con el auspicio del gobierno, estos sindicatos se unificaron en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Las demandas laborales del STPRM fueron el detonador legal del proceso que culminó en la expropiación de la mayoría de las empresas petroleras en 1938. Irónicamente, las demandas presentadas por el STPRM servirían como punto de conflicto con gobiernos posteriores a la nacionalización, incluido el del propio Lázaro Cárdenas.

[1] *Upstream* es la fase con mayor riesgo económico en la industria petrolera, de exploración, desarrollo y producción de petróleo crudo. Se caracteriza por altos niveles de inversión y de riesgo derivados de la incertidumbre respecto de las actividades de exploración.

1.1.2. *La nacionalización y sus resultados*

El motivo formal de la expropiación fue la negativa de ciertas empresas petroleras a acatar un laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA). La demanda del STPRM era un aumento salarial de 65 millones de pesos para los afiliados. La JFCA consideró que las empresas petroleras podrían pagar hasta 26 millones de pesos anuales, aunque el aumento equivaldría a un incremento de 50% de los costos laborales, y a 6 millones de pesos por encima de las utilidades consolidadas de las empresas. En suma, la JFCA le imponía a las empresas en disputa un aumento de costos que generaría pérdidas operativas equivalentes a 6 millones de pesos. En sí mismo, el decreto de expropiación no impedía la participación de empresas privadas en la industria; fue un acto de autoridad contra las empresas que se negaron a acatar la resolución de la JFCA. La Mexican Gulf Oil Company y otras compañías no fueron expropiadas, y mantuvieron el control de sus activos después del decreto. No fue sino hasta la reforma constitucional de fin de sexenio de Cárdenas, en 1940, cuando se cerró la posibilidad de que el Estado concesionara a particulares la explotación del petróleo.

Para 1938, la entidad predecesora de Pemex, Petromex, contribuía con menos de 5% de la producción total de crudo mexicano. Creada durante la administración de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), Petromex tenía el mandato de coadyuvar al crecimiento del consumo interno, cuyo nivel anual en 1936 equivalía a 2.7 millones de metros cúbicos de crudo. Con la estatización, esta entidad quedó a cargo de los activos fijos pertenecientes a las empresas expropiadas, de los escasos remanentes de sus cuadros técnicos y administrativos y de la inversión en el sector.

En el corto plazo, la debilidad de la nueva entidad implicó que el STPRM fuese el único agente con la capacidad de mantener en marcha la industria. Al tiempo que esto sucedía, el gobierno mexicano enfrentaba las negociaciones de pago con las empresas nacionalizadas; esto con el apoyo de la administración de Roosevelt, con quién además había conducido consultas previas a la nacionalización, y cuyo Departamento del Tesoro fomentó la compra de plata mexicana para suavizar el desplome del peso causado por aquélla. En los primeros meses de operación, el STPRM giró instrucciones para crear consejos locales de administración, y de facto, tomó el control operativo de la entidad.

La conformación de Pemex se dio por un proceso de negociación entre el STPRM, las secretarías de Hacienda y de Economía, y el Consejo Directivo del Petróleo se estableció el 20 de marzo de 1938. La conformación legal de Pemex implicó que la entidad quedara aislada del impacto de sus resultados. De acuerdo con ella, Pemex no podía entrar en concurso mercantil o usufructuar directamente a favor de sus propietarios (en teoría los contribuyen-

tes) el residual de rentas después de impuestos ordinarios. Su naturaleza legal le impedía ser una empresa; su deuda era respaldada en última instancia por el erario federal, y la remuneración de los altos ejecutivos estaba desvinculada de cualquier medida de desempeño de largo plazo. No había una noción de costos sino de "gastos", ni mediciones de eficiencia operativa más allá de la producción. La única medida para evaluar el desempeño de Pemex quedó atada a la producción, y en este rubro Pemex cumplió su objetivo, satisfaciendo el mercado interno: aquélla aumentó de 38.8 millones de metros cúbicos en 1938 a 44.5 millones en 1940.

Si bien la estatización de gran parte de la industria en 1938 pudo haber coexistido con concesiones privadas y haber evitado una entidad monopólica estatal, la reforma constitucional de 1940, realizada al final del sexenio de Cárdenas con un sindicato fortalecido, prejuzgó la expansión de la industria nacional, al prohibir la expedición de concesiones a particulares. El papel del sindicato como operador único de la empresa le entregó por *default* parte de las rentas petroleras, sin que el marco legal le permitiera adquirir estos recursos de manera transparente, pues el mismo Cárdenas rechazó la participación del sindicato como accionista de Pemex. Los líderes del sindicato obtuvieron del gobierno rentas económicas por medio del manejo directo de las plazas de trabajo. Sin una noción de eficiencia o costos, resultó fácil para el sindicato expandir la planta laboral. En abril de 1938, la industria tenía una fuerza de trabajo de 15 895 trabajadores; para enero de 1940, este número había llegado a 19 316, un crecimiento de 21.5 por ciento.

En resumen, no hubo una clara definición de los objetivos de Pemex, lo cual propició una administración deficiente. Baker (1984) menciona que en 1981 Pemex reportaba un gasto anual de 5 700 millones de pesos en servicio social, mientras que sus utilidades netas equivalían a 400 millones de pesos. Además, se estableció la evaluación de esta entidad en términos de su capacidad para satisfacer la demanda interna, y no mediante su eficiencia en producción, minimización de costos, inversión en investigación o alianzas estratégicas. Por último, se le entregaron rentas económicas al sindicato de manera informal, sin una participación transparente en las utilidades, con lo cual se propició la corrupción de los líderes sindicales, funcionarios de Pemex, diversos miembros del gobierno federal y hasta de los partidos políticos.

1.1.3. *Las tres primeras décadas de Pemex*

En 1940, al final de la administración cardenista, el sindicato seguía reclamando los términos del contrato colectivo de trabajo que habían dado pie a la expropiación, y mantuvo su demanda de integrarse de manera formal en

la administración de la empresa. Para 1942, la amenaza de huelgas generalizadas obligó al gobierno a conceder una cláusula de exclusión que permitía a los líderes sindicales bloquear la contratación de cualquier trabajador ajeno al sindicato. Sin embargo, durante estos años también hay evidencia de que aún coexistía el sector privado en la industria petrolera, y que el marco legal permitía, al menos, formas contractuales parecidas a los contratos de riesgo. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 expedida por el presidente Cárdenas establecía un nicho para la participación privada, permitiéndole al Estado celebrar contratos con particulares mediante compensaciones en efectivo o con pagos equivalentes a un porcentaje de la producción. De igual manera, la ley reglamentaria previa a la reforma de 1940 permitía que la construcción de refinerías y oleoductos se concesionara a particulares, y el Estado quedaba a cargo de fijar tarifas de acceso e interconexión que permitieran a los inversionistas obtener una ganancia razonable.

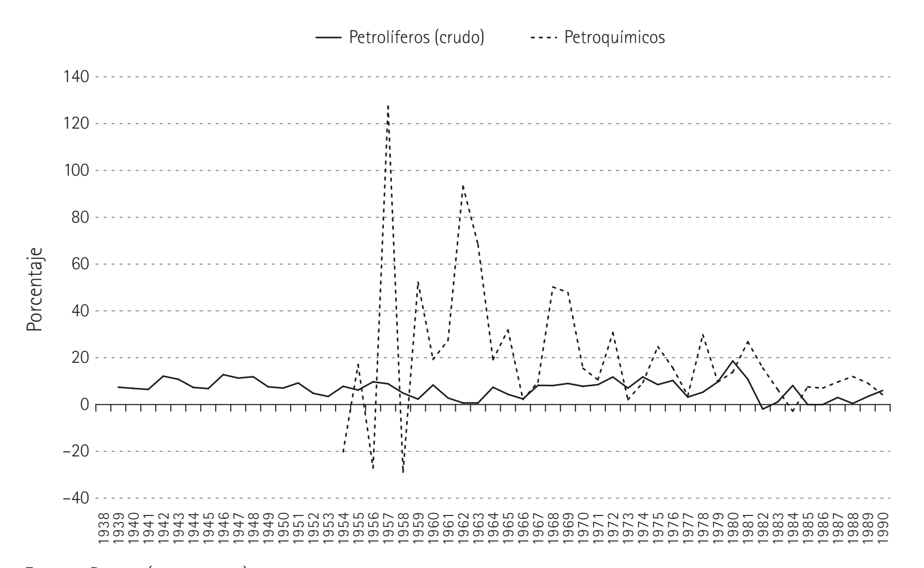
Las modificaciones a la ley realizadas por el presidente Ávila Camacho clarificaron la redacción de la ley, estableciendo que la nación podía llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades. El reglamento de la ley de 1941 permitía lo que los partidos de oposición impidieron durante la reforma petrolera propuesta por el presidente Felipe Calderón en 2008: contratos de exploración entre Pemex y particulares, con pagos atados a la producción. El reglamento de la ley en su artículo 23 permitía la exploración y explotación por parte de particulares *motu proprio*. En este tipo de operaciones, el empresario realizaba un pago inicial de 10% de la inversión requerida, y la nación adquiría el dominio de la inversión inicial al término del contrato. El crecimiento de Pemex con este marco fue notable, y la entidad firmó 16 contratos de riesgo compartido con empresas extranjeras, duplicando su capacidad de refinación en seis años. La participación privada no violó en ningún momento el derecho soberano del Estado sobre el subsuelo, sus recursos y las rentas económicas de ahí derivadas. Los gobiernos de Cárdenas, Ávila Camacho y Alemán, todos ellos con signo ideológico diferente, así lo aprovecharon.

Durante la década de los cincuenta, la actividad sindical se enfocó en cerrar estas oportunidades de participación privada: aumentó la planta laboral de Pemex, protegió puestos innecesarios y ejerció control sobre inversiones y contratistas externos. La presión sindical explica en parte las modificaciones a la ley y a los reglamentos emitidos en 1958, último año de la administración del presidente Ruiz Cortines. Estas reformas cerraron la posibilidad de permitir pagos en especie a los inversionistas externos, y eliminaron el marco de participación privada independiente. Así, para 1958 la dinámica interna de Pemex se caracterizaba por los siguientes elementos: 1] metas cuantificables de producción, más no de costos o uso eficiente de recursos; 2] control sindical de la mano de obra ajena al sindicato, a cambio

de una sindicato no combativo y 3] una relación estrecha entre el sindicato y el personal gerencial de Pemex.

Durante la administración del presidente López Mateos, el gobierno incentivó el crecimiento de la industria petroquímica (véase gráfica 16.1) con la hipótesis de que los productos derivados del petróleo tienen un valor agregado, para inmediatamente después derruir la lógica económica de esta decisión al subsidiar el consumo de los particulares, establecer aranceles para proteger los petroquímicos producidos en México, y permitir que el Estado actuara como último respaldo de deudas contratadas en divisas extranjeras en caso de devaluación o ajustes a los costos de producción. En suma, el Estado aceptó financiar un proyecto de inversión con una lógica "empresarial", para después reducir los ingresos por dicha actividad al subsidiar el consumo, aumentar los costos de producción, cerrar la competencia y absorber los proyectos fallidos con deuda soberana.

Gráfica 16.1. Crecimiento en producción: crudo y petroquímicos, 1938-1990 (variación anual)



Fuente: Pemex (1938-1989).

Durante los años sesenta, Pemex construyó nueve complejos petroquímicos y la producción aumentó de 65 000 toneladas métricas de petroquímicos básicos, a cerca de 2 millones de toneladas en 1970. En 1971, además de la lista de petroquímicos básicos restringidos, las leyes limitaron la participación privada en la petroquímica, añadiendo que la petroquímica secundaria quedaba abierta a la inversión privada con la supervisión del Estado.

La exclusión del capital privado de la industria, el énfasis en la petroquímica secundaria, el agotamiento de los yacimientos conocidos y el aumento en los costos de exploración y producción generaron que la producción de Pemex cayera por debajo del crecimiento de la demanda interna, lo que la obligó a reiniciar las importaciones de crudo. La planta laboral de Pemex, sin embargo, siguió en aumento, pasó de 50 000 a 71 000 trabajadores entre 1964 y 1971.

Justo cuando esta dinámica podría haber llevado a Pemex a una crisis que obligaría al Estado a buscar una reforma amplia, en 1972 se descubrieron dos yacimientos notables: Sitio Grande y Cactus. Los pozos exploratorios tuvieron una productividad promedio 20 veces mayor a la media nacional, y para 1974 la producción mexicana alcanzó su nivel máximo de 1921. Asimismo, entre 1973 y 1974 los países árabes miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) comenzaron un embargo energético, con lo que el precio del barril de crudo se cuadruplicó, creando rentas económicas para el Estado y el STPRM.

1.1.4. *El* boom *de los años setenta y la caída en los ochenta*

El presidente López Portillo basó su estrategia económica en los ingresos petroleros, que servirían como un elemento clave en el crecimiento acelerado de México. Desgraciadamente, la forma que tomó esta estrategia no se basó en la correcta utilización de los flujos de ingreso de Pemex, o en la creación de un fondo de estabilización petrolera, una alcancía de ingresos extraordinarios, sino en endeudamiento indiscriminado. El mercado internacional estaba interesado en el desarrollo de fuentes de producción de riesgo político limitado, y el gobierno mexicano estaba dispuesto a incentivar el crecimiento de Pemex con créditos externos. La fracción de la deuda externa estatal adquirida por Pemex aumentó de 10 a 30% en la década de los setenta. En 1970, la deuda externa de Pemex era equivalente a 439 millones de dólares; para 1973, el monto era de 727 millones. En este año los pagos de deuda representaron 20% de sus gastos; peor todavía, 17% de sus gastos operativos se financiaba con deuda (Baker (1984)). Un funcionario de la empresa sostuvo que durante este periodo no se llevaban a cabo esfuerzos sistemáticos por mantener un acervo de datos sobre costos y que en su lugar, daban preferencia a los datos sobre producción.

Los líderes sindicales petroleros tienen recursos para apoyar campañas políticas específicas, y su mandato en términos temporales rebasa los plazos sexenales del Ejecutivo federal. Esta asimetría entre el Poder Ejecutivo y los líderes sindicales quizá explique porqué han tendido a negociar cambios beneficiosos para el sindicato al final de cada sexenio. En dicha situación, el

costo de estos cambios tiende a ser sufragado por los contribuyentes en administraciones posteriores a su negociación.

En los años setenta, el control sindical y el desvío de recursos públicos aumentaron en proporción directa al endeudamiento de Pemex, y se consolidó el estatus monopsónico del sindicato. Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo prohibió la creación de un sindicato independiente, y obligó a los trabajadores disidentes a incorporarse al STPRM. Székely (1992) menciona que durante la administración del presidente Echeverría, 3 600 empleados de confianza de Pemex fueron incorporados al STPRM, en aras de no cuestionar la hegemonía del sindicato. La estrecha relación del entonces secretario de Gobernación con el secretario general del STPRM ejemplifica la captura regulatoria que sufrió el gobierno mexicano.

Cuando Luis Echeverría inició su campaña presidencial, fue el STPRM quien le otorgó apoyo financiero y otros recursos adicionales para las elecciones de 1970. La situación es análoga al "Pemexgate", cuando el secretario general del STPRM, Carlos Romero Deschamps, y otros miembros del sindicato presuntamente desviaron poco más de 200 millones de dólares en apoyo a la campaña presidencial del PRI en el año 2000. A propósito de este caso, la administración del presidente Fox no aprovechó la oportunidad para lograr cambios sustanciales en las disposiciones jurídicas que norman el comportamiento del sindicato.

Los recursos públicos proporcionados al sindicato, nunca supervisados por organismo alguno, y menos aún por el público en general, eran y siguen siendo amplios. Además de los ingresos derivados de las cuotas obligatorias de 2.5% de los salarios de los miembros del STPRM, el sindicato tenía derecho, antes de 1989, a recibir 2% del valor de todos los contratos negociados por Pemex y otros proveedores de servicios.

El descubrimiento de Cantarell en 1976 y el aumento de los precios petroleros durante los años setenta completaron el escenario que empujaría a México a la crisis de los ochenta. El gobierno mexicano construyó su política fiscal suponiendo que los precios del petróleo no descenderían de los niveles observados en esta década. Sin embargo, la inversión en exploración y producción global debería haber servido como una señal clara de que los precios y la producción se moverían en sentido contrario al cabo de un tiempo. En precios constantes de 2003, la inversión mundial en exploración y producción que equivalía a 40 000 millones de dólares en 1972, aumentó a poco más de 100 000 millones de dólares para 1976, y en su cúspide, llegó a 150 000 millones de dólares en 1982. La producción mundial, por su parte, aumentó de 45 millones de barriles diarios en 1970 a 60 millones en 1990.

1.2. *La electricidad*

1.2.1. *Creación de la CFE y nacionalización de la industria eléctrica (1937-1960)*

El uso de la electricidad en México comenzó en el último cuarto del siglo XIX. En los años previos a la Revolución se habían establecido más de cien empresas en el país, con plantas a base de carbón y petróleo. Sin embargo, su cobertura geográfica era limitada y los avances tecnológicos en transmisión y generación eléctrica ya habían detonado en el mundo la construcción de plantas hidroeléctricas. Éstas eran plantas de gran capacidad, con importantes economías de escala que requerían grandes inversiones en infraestructura, como presas y líneas de transmisión. Con el fin de explotar esta tecnología en el país surgió The Mexican Light and Power (Compañía de Luz y Fuerza Motriz (CLFM)), de capital anglo-canadiense, que en 1903 adquirió la concesión para explotar los recursos hidrológicos de la región de Necaxa, en Puebla, y abastecer de electricidad al valle de México. Por el monto de las inversiones realizadas, esta hidroeléctrica representó el proyecto eléctrico más ambicioso del país en su época.

Las ventajas de los sistemas eléctricos interconectados y la ausencia de una política de competencia y de reglas de interconexión entre las redes eléctricas, propiciaron una fuerte concentración en la industria. Para mediados de los años treinta la industria estaba dominada por tres grandes empresas: la CLFM, The American and Foreign Power Company y la Compañía Eléctrica de Chapala.

En cuanto a las organizaciones laborales, los trabajadores de la CLFM formaron el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), cuyo éxito propició que otros sindicatos del sector buscasen su apoyo, y que posteriormente todos se fusionaran en una gran organización, la Confederación Nacional de Electricistas y Similares (CNES), fundada en 1926. Sin embargo, el número de agremiados, la tradición sindical y la importancia de su zona de influencia, hicieron del SME una organización fuerte, que poco necesitaba del apoyo de otros sindicatos menos organizados. Al perder el control de la CNES, el SME decidió salir de la organización (1934) y en adelante mantuvo su independencia. Los intentos de organización sindical en todo el país crearon las bases para el corporativismo de los trabajadores del sector; primero, para la constitución en 1936 de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en la que participo también el SME, y segundo, para la organización sindical de la futura Comisión Federal de Electricidad.

Ante la tesis de que las empresas extranjeras habían hecho poco por extender la escasa cobertura de la red eléctrica y de que sus precios resultaban elevados, y sin preocuparse mucho por los incentivos subyacentes que pudieran explicar el comportamiento de las empresas, el gobierno tomó medidas para tener un mayor control de la industria. El primer ordenamiento específico fue

el Código Nacional Eléctrico de 1926, en el que se centralizaba en manos del gobierno federal el otorgamiento de las concesiones para la explotación hidroeléctrica y el de los permisos para la instalación de plantas termoeléctricas. El Código, además, permitía la expropiación y establecía los principios generales para la regulación de aspectos técnicos del sector. Esta ley se complementó con la reforma al artículo 73 constitucional (1934) que otorgaba facultades al Congreso para legislar en materia eléctrica. Adicionalmente, el presidente Abelardo Rodríguez promulgó el decreto que autorizó constituir la primera empresa eléctrica estatal, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a la que se otorgó el derecho de expropiar cualquier tipo de instalación que sirviera a sus fines.

En 1937, el presidente Cárdenas expidió el decreto que creó la CFE. Sus objetivos enunciados fueron extender la electrificación en el país, procurar reducciones de precios para los consumidores y organizar el sistema eléctrico en todo el país. A pesar de que el gobierno tomó una posición conciliadora con el sector privado, las medidas adoptadas limitaron las posibilidades de expansión de las plantas hidroeléctricas privadas y, en consecuencia, condicionaron la construcción y operación de esta infraestructura a la disponibilidad de recursos financieros del gobierno. Adicionalmente, en 1939 el Congreso emitió la Ley de la Industria Eléctrica, en la que se establecía la posibilidad de establecer monopolios regionales al poder negar nuevas concesiones en los casos en que existiera, a juicio del gobierno, "duplicación antieconómica de obras o instalaciones".

En suma, las condiciones económicas y políticas a partir de los años treinta no fueron favorables para la inversión privada; existía la amenaza real de expropiación en la industria debido al nuevo marco legal del sector y a la experiencia de expropiación en la industria petrolera, y había una competencia inequitativa en nuevos proyectos de inversión, al tener la CFE preferencia sobre los recursos hidrológicos. A partir de esta fecha la inversión privada se concentró en plantas térmicas a base de diesel y combustóleo. Ante el estancamiento de la inversión privada y el crecimiento de la demanda de electricidad, en este periodo se dio un retroceso en la cobertura del servicio respecto a la urbanización del país (véase gráfica 16.2). Así, mientras que entre 1930 y 1940 la cobertura superaba la que hacía falta para la población urbana, en 1960 era significativamente inferior a las necesidades de ésta.

Para satisfacer la demanda de energía, el gobierno invirtió en plantas de generación y vendió energía directamente a las empresas eléctricas privadas, que entre 1944 y 1959 adquirieron alrededor de tres cuartas partes de las ventas de energía de la CFE, revendiéndola a sus clientes. Así, la CFE pasa de participar marginalmente en el sector, a hacerlo en forma creciente y directa con inversiones en activos fijos. A finales de los cincuenta, el gobierno ya poseía cerca de la mitad de la capacidad de generación eléctrica para servicio público en el país.

Gráfica 16.2. Cobertura del suministro eléctrico y urbanización de la población, 1930-2000

Fuentes: INEGI (1895-2000); cobertura del suministro eléctrico, CFE, citada en Carreón *et al.* (2007).

El proceso de incrementar la participación estatal en el sector concluyó en 1960, cuando el presidente López Mateos estatizó la industria eléctrica mediante la compra de las dos principales empresas: la CLFM, de la que se adquirió la mayoría accionaria, y la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas. El gobierno ya había adquirido la Compañía Nueva Eléctrica de Chapala en 1940. Sumando pasivos, el costo de la nacionalización fue de 202 millones de dólares.

Además de la compra de las principales empresas eléctricas del país en 1960, se modificó el artículo 27 constitucional y se otorgó al Estado la exclusividad en las actividades de generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público. Destaca que la reforma constitucional no especificaba el tipo de estructura de la industria eléctrica a la que se aspiraba, por lo que esta reforma tampoco implicaba originalmente la existencia de un monopolio estatal verticalmente integrado, es decir, una sola empresa que generara, transmitiera y distribuyera la energía.

1.2.2. *Consolidación de los monopolios eléctricos y comienzos de la crisis*

Durante los primeros años de la nacionalización eléctrica, el gobierno federal mantuvo el área de influencia de cada una de las empresas adquiridas, así como su sistema de administración, incluidos sus sindicatos. Para 1964 la

industria estaba conformada por 11 sistemas eléctricos interconectados en el país y por las siguientes empresas estatales: la CFE y sus filiales, la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas; la Compañía Nueva Eléctrica de Chapala y sus filiales; y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (CLFC), empresa creada con la compra de 90% de las acciones de la CMLFM. A pesar de los beneficios competitivos y comparativos de crear empresas descentralizadas regionales, dominó el modelo de monopolio con el control de la CFE. Se decidió, sin embargo, mantener a la CLFC separada para no contaminar a la nueva empresa estatal con los altos costos laborales que representaba la existencia de un sindicato fuerte como el SME. Así, en 1967 todas las empresas eléctricas públicas se integraron a la CFE, con excepción de la CLFC.

La estructura formal del sector después de la nacionalización se definió en 1975 con la publicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE). En esta nueva ley destaca el otorgamiento de la exclusividad a la CFE para la prestación del servicio público de suministro eléctrico, por lo que la CFE tomó el control de las decisiones de inversión en nueva capacidad de generación y transmisión, y del suministro de energía en el interior del país. Por su parte, en 1974, la CLFC entró en proceso de liquidación, mismo que se interrumpió 16 años después en 1989, a cuyo término sería eventualmente absorbida por la CFE.

En la nueva ley, en un artículo transitorio, se le permitió a la CLFC seguir operando hasta terminar dicho proceso. En la práctica, a la CLFC se le limitó su expansión en la capacidad de generación, dejándole dependiente del suministro de la CFE, situación que prevaleció hasta 2004. Sin embargo, la inexistencia de un organismo regulador independiente del sector y la división operativa y administrativa de las dos empresas estatales, les permitió constituirse a cada una de ellas en empresas autorreguladas en su operación, cada una dentro de su respectiva área de influencia. La política de tarifas y de financiamiento del sector quedó a discreción del gobierno federal.

Una de las primeras medidas después de la nacionalización de la industria fue la reducción del número de tarifas eléctricas en el país (homologación): pasó de 169 a 11 tarifas en 1962. Asimismo, después de algunos ajustes, el gobierno congeló las tarifas eléctricas por 12 años. A partir de 1974, el manejo de las tarifas con base en criterios diferentes a los estrictamente económicos, indujo una caída en términos reales en la mayoría de los precios de la electricidad, sobre todo para uso residencial y agrícola, lo cual se financió primordialmente con subsidios del gobierno. Rodríguez Padilla (1999) menciona que la relación precio-costo cayó de 1.26 en 1962 a 0.57 en 1983. Los desequilibrios de la relación precio-costo fueron mayores si se consideran los subsidios cruzados del sector petrolero al sector eléctrico. Las empresas eléctricas públicas llegaron a comprar combustóleo con un descuento de más de 70% de su valor comercial en los años setenta y ochenta. En estas décadas la

expansión del sector se basó en gran parte en el desarrollo del sector petrolero, por subsidios directos o por medio de garantías de los préstamos otorgados. En el periodo de 1972 a 1981 se estima que la inversión promedio anual fue de 2.5 mil millones de dólares. En este lapso la capacidad de generación tuvo un crecimiento promedio anual de alrededor de 10 por ciento.

El propósito principal de los subsidios al sector eléctrico era la contención del incremento de las tarifas y el impulso a la política de sustitución de importaciones. Entre sus efectos se encuentra que favorecieron la inversión en plantas térmicas a base de combustóleo, en perjuicio de una mayor diversificación de las fuentes de energía y de plantas más eficientes y regionalmente óptimas. En particular, se ocasionó un gran rezago en el desarrollo de plantas a base de gas natural, y por consiguiente en el desarrollo de infraestructura para la explotación de este combustible; asimismo se retrasó el desarrollo de plantas carboeléctricas e hidroeléctricas.

1.3. *La infraestructura*

Durante el periodo que nos ocupa, México experimentó el desplazamiento del transporte ferroviario, que había sido tan importante durante el Porfiriato, por el carretero, así como el advenimiento de un nuevo medio de transporte que en algunos ámbitos desplazaría a los dos: el áereo. Este apartado se ocupa de los pormenores de este proceso.

1.3.1. *Ferrocarriles*

Desde la época de Cárdenas hasta 1996, los ferrocarriles fueron predominantemente estatales. La historia del ferrocarril en México durante el control gubernamental estuvo marcada por el desempeño de su mayor operador: Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales), creado en 1907 con la fusión de las principales líneas del país, que quedaron bajo el control accionario del Estado. Desde 1910, esta entidad y el resto de las líneas enfrentaron condiciones adversas por la Revolución y el impacto económico de la primera Guerra Mundial. El resultado, a juicio de Kuntz y Riguzzi (1996), fue una acumulación de factores que contribuyeron a su alejamiento de las necesidades de la actividad económica. A ello contribuyó la expropiación de la propiedad privada de Ferronales llevada a cabo en 1937 por el presidente Cárdenas, y la catastrófica (incluso en opinión del propio Ejecutivo federal) gestión de la administración obrera (1938-1940). La falta de inversión, las exageradas demandas del sindicato ferrocarrilero y la corrupción en el manejo de la carga llevaron a que este medio de transporte padeciera una pérdida de

importancia relativa en el transporte en México; se desplomó su participación en el transporte de carga y desapareció el de pasajeros.

A lo anterior debe agregarse que, desde mediados de la década de 1920, las organizaciones sindicales, que en 1933 se aglutinarían en el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) impusieron la cláusula de exclusión y la antigüedad como criterio de avance laboral (Ebergenyi, 1986), lo que limitó la vía de avance basado en mérito de productividad o capacidad. Por su parte, el gobierno bloqueó la actividad privada y siguió estatizando la red de acuerdo con una ideología nacionalista. Durante el periodo 1939-1950, la inversión bruta en transportes y comunicaciones destinó 51% al transporte por carretera y 38% al ferrocarril; el resto fue para transporte aéreo (2%), marítimo (4%), oleoductos y gasoductos (2%) y comunicaciones (3%). Ferronales absorbió un porcentaje siempre superior a 66% del presupuesto ejercido para ferrocarriles sin éxito ostensible alguno.

Para 1951 existían pocos ferrocarriles privados, ya que en ese año se compró a la estadounidense Southern Pacific Railways su filial mexicana, Ferrocarril SudPacífico de México. Esto, de acuerdo con Ortiz Hernán (1988), no favoreció una mayor unificación administrativa, ya que para 1964 existían en el país 10 administraciones ferroviarias diferentes para una longitud total de 23 619 km. En 1964 los intereses privados tenían dominio sobre 246 km de vías férreas (1% de la red). En 1970 la longitud total de vías era de casi 24 500 km, divididos entre Ferronales (72%), Ferrocarriles del Pacífico (12%), Chihuahua al Pacífico (7%), Unidos del Sureste (6%) y Sonora-Baja California (3%).

Mientras el personal y las pérdidas aumentaban, la inversión pública disminuía. En 1970 los ferrocarriles absorbieron 6% de la inversión pública federal; en 1976 este porcentaje bajó a 4.5%, y en 1979 fue menor a 3%. En contraste, el gobierno persistió en estatizar líneas sin considerar las condiciones de deterioro. Si en 1970 los ferrocarriles conducían 23% de la carga y 8% de los pasajeros; para 1985 estos porcentajes se habían reducido a 18 y 1.4%, respectivamente. A pesar de su mal desempeño, entre 1986 y 1987 el gobierno dio por extinguidas en forma anticipada las concesiones de Ferrocarriles del Pacífico, Chihuahua al Pacífico y Sonora-Baja California, y se transfirieron a Ferronales junto con el personal, que se sumó al contrato colectivo del STFRM.

1.3.2. *Autotransporte*

El cuello de botella que representaron los ferrocarriles para la economía mexicana fue contrarrestado mediante una inversión costosa en caminos iniciada por el presidente Calles (1924-1928). En 1925 se creó la Comisión Nacional de Caminos, que en 1931 fue reemplazada por la Dirección Nacio-

nal de Caminos, misma que se integró a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Al año siguiente se establecieron las juntas locales de caminos en cada estado, apoyadas por fondos federales y estatales, para construir caminos alimentadores. Los primeros caminos en ser construidos con esta nueva institucionalidad partieron desde la ciudad de México hacia Pachuca y la ciudad de Puebla. Para la década de 1930 la capital del país además había establecido conexión carretera con Toluca y Cuernavaca. Desde esta estrella inicial se empezaron a extender hacia los puertos de Veracruz y Acapulco, para luego avanzar hacia la frontera norte extendiendo la carretera Ciudad de México-Pachuca hacia Tamazunchale-Ciudad Victoria-Monterrey y Nuevo Laredo. Todo ello formaba parte del proyecto colectivo de las naciones del continente, concebido en 1925 y formalizado en los años siguientes, para conformar lo que se llamaría la Carretera Panamericana y que, en el caso de México, cruzaría el territorio desde Nuevo Laredo (en el este) y Ciudad Juárez (en el oeste), hasta el extremo sur en el estado de Chiapas.

Con base en esa infraestructura mínima surgieron desde la década de 1930 empresas de carga y pasajeros, como Autobuses de Oriente (ADO) y Transportes Nacionales del Centro Estrella Blanca. La misma década vio surgir la primera organización multimodal que agrupó a los transportistas: la Confederación Nacional de Transportes de la República Mexicana. En 1936, con el auspicio del presidente Cárdenas, se llevó a cabo la Primera Convención Nacional de Autotransporte, que derivó un año más tarde en la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones (CNTC) y al amparo de la Ley de Cámaras de Comercio e Industria se transformó en organización empresarial. La Cámara se opuso abiertamente a la política federal de regular el sector. Esto último se dio en 1940 por la Ley de Vías Generales de Comunicación que recibió el rechazo de los transportistas, dando origen a una lucha jurídica mediante amparos hasta que el gobierno de Ávila Camacho derogó los artículos que aquéllos rechazaban. En 1945, estos últimos formaron la Liga Nacional del Transporte, logrando convenios con el ferrocarril que serían el antecedente del transporte multimodal. Se emitieron disposiciones jurídicas que sólo permitían concesiones de rutas específicas para productos específicos (por ejemplo, se podía llevar carga de México a Veracruz pero no a la inversa). Eso generaba capacidad inutilizada, competencia controlada, limitantes artificiales a la oferta de servicios y precios altos a los usuarios, lo que redujo los beneficios para la economía del país. Martínez (1994) sostiene que el sector transportista estaba manejado por clanes familiares, que no excedían de 15 grupos. En promedio, cada grupo obtenía —por concepto de rentas monopólicas— 30 millones de dólares anuales junto con las ganancias inherentes a este servicio; además, el sector gozaba de exenciones fiscales. Estas concesiones, otorgadas sin reglas claras de asignación, afectaron el desarrollo de la actividad y limitaron sus posibilidades de crecimiento.

Ello se dio con una actividad que se apropió de buena parte del tráfico ferroviario, el cual conservó la carga más voluminosa, de menor valor y larga distancia. El autotransporte captó el tráfico de distancias inferiores a los 200-250 kilómetros en los circuitos de mayor densidad urbana y la capital federal: Toluca, Pachuca, Querétaro, Puebla y Cuernavaca. A partir de 1939 hubo una expansión de los servicios de transporte, en donde la carga transportada (medida en toneladas-kilómetro netas de carga) registró un incremento medio anual de 8% en el periodo 1939-1944. Mientras la carga transportada por carretera aumentó a 13%, el ferrocarril exhibió un desempeño inferior con una tasa media anual de sólo 2.3%. Los pasajeros-kilómetro bajaron al ritmo medio de 3% para el ferrocarril y subieron para los autobuses a 14% al año.

En 1949 se creó la Compañía Constructora del Sur, subsidiaria de Nacional Financiera para construir carreteras, que en 1952 otorgó las primeras carreteras de peaje del país: México-Cuernavaca y Amacuzac-Iguala, cuyo manejo quedó a cargo de la constructora que daría origen a Caminos Federales de Ingresos, entidad que en 1959 fue adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y que perfiló un ente aún duradero en el sector ahora con un poderoso sindicato: Caminos y Puentes Federales de Ingresos (Capufe). La construcción de carreteras empezó a contar con una organización centralizada, pero habría que esperar hasta la década de los setenta para que mejoraran el kilometraje y la calidad.

1.3.3. *Puertos, aviones y aeropuertos*

Desde la Independencia de México hubo restricciones para que se desarrollara una marina mercante mexicana; esta situación y los efectos de la Revolución explican su rezago hasta principios del siglo XX. Para la década de los treinta no había una marina mercante nacional, lo que fue un grave problema para sostener las exportaciones mexicanas a partir de la expropiación petrolera en 1938. Por ello el primer gran operador mercante fue Pemex, quien recibió los primeros buques-tanque comprados por el gobierno. A partir de los gobiernos de los presidentes Ruiz Cortines y López Mateos se plantearon políticas de mayor alcance, permitiendo que se dieran condiciones mínimas para que surgieran algunos operadores privados. Tal fue el caso, en 1958, de la firma Transportación Marítima Mexicana (TMM), apoyada por el gobierno de Adolfo López Mateos mediante la suscripción de su capital. La legislación que estableció la reserva de carga creó las condiciones para que la flota nacional contara con volúmenes que aseguraban rentabilidad en ciertas rutas. No obstante, en la década de 1970 México exhibía una notable deficiencia en sus instalaciones portuarias, lo que obligaba a desviar algunas actividades hacia los puertos estadounidenses de San Diego en el Pacífico o de

Galveston en el golfo de México. Poco a poco se fueron traspasando funciones desde la Secretaría de Marina hacia la SCT; un primer paso se dio en 1976 cuando se le asignó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) la construcción y mejora de puertos y a la SCT la operación del sistema portuario y el desarrollo de la marina mercante. En 1982 la SCT concentró la infraestructura a cargo de la SAHOP.

En lo que se refiere a la aviación, esta actividad tuvo un más temprano dinamismo privado; sin embargo fue penetrada por una fuerte intervención pública. En 1921 se fundó Mexicana de Aviación, que en 1929 se vendió a Pan American Airways, exhibiendo una positiva y total apertura a la inversión extranjera; la participación de inversionistas mexicanos se logró en la década de 1960. Otra aerolínea importante es Aeronaves de México, fundada en 1934 por Antonio Díaz Lombardo; en 1941 se vendió 25% de sus acciones a Pan American Airways. En 1962 el gobierno mexicano tomó el control de Aeronaves de México y en 1972 formó Aeroméxico. Otro factor de desarrollo del sector es la disponibilidad de aeropuertos que desde sus inicios fueron operados por diversas entidades públicas. En 1965 se creó Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) para administrar, operar y conservar los 34 aeropuertos que existían en ese entonces.

2. De la década de 1980 a la actualidad

2.1. *El petróleo*

2.1.1. *El petróleo en épocas de crisis: las décadas de 1980 y 1990*

Entre 1981 y 1991 el precio del crudo de referencia (WTI) cayó aproximadamente 40%, y los crudos mexicanos tuvieron caídas proporcionales. Al mismo tiempo, las exportaciones mexicanas que habían crecido en casi un millón de barriles/día entre 1974 y 1981 (de 15 000 en 1974 a un millón en 1981), crecieron apenas en 300 000 barriles/día en la década siguiente. El impacto en los ingresos fiscales del gobierno federal fue apabullante, y para Pemex el resultado se agravó por el cambio de régimen fiscal que antes de 1982 se basaba en los ingresos por exportaciones, pero que a partir de 1982 se basó en la producción total de hidrocarburos. En 1982 la carga fiscal de Pemex representó 14% de sus ventas totales; para 1990, esta fracción representaba 63%, fluctuando de un mínimo de 52% a un máximo de 79%. Adicionalmente, Pemex enfrentaba una debacle por el lado de sus costos internos. Los costos financieros de la deuda en 1983 representaban poco menos de 50% del costo financiero de todas las empresas estatales y aproximadamente 20% del costo financiero de la deuda del gobierno federal en ese mismo año.

2.1.2. *Los primeros pasos de la reorganización energética*

Durante 1982, la severa caída en los precios del petróleo, un aumento en los costos del servicio de la deuda externa, el déficit gubernamental excesivo y la expropiación bancaria obligaron al gobierno de México a firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, comprometiéndose a cumplir con estrictas metas de austeridad. La producción de crudo resintió los efectos del programa, y entre 1983 y 1988 cayó en 1.2%. Además, Pemex no emuló los avances tecnológicos y las disminuciones en los costos de producción que se observaban en el resto del mundo.

La situación limitó el margen de maniobra del presidente De la Madrid respecto a Pemex, y añadió problemas a su operación. Ante los límites al endeudamiento externo y la crisis interna, Pemex quedó como una de las pocas fuentes confiables de recursos fiscales para el gobierno. Los ingresos fiscales derivados de esta empresa pasaron de 20% durante el primer trienio de la administración de López Portillo a 43%, en 1988, con De la Madrid, representaron 43% del presupuesto público: las finanzas públicas se petrolizaron.

La nueva ley orgánica de Pemex. Una oportunidad para reformar la industria se presentó durante el sexenio del presidente Salinas. Como candidato, aunque recibió el apoyo formal del sindicato, informalmente fue cuestionado por el liderazgo sindical del STPRM, y la legitimidad de su administración había quedado en duda por los eventos electorales de 1988. El arresto y encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, líder factual del sindicato, otorgó al presidente considerable legitimidad y mostró su capacidad de ejecución. La administración enfrentó y anticipó riesgos políticos, mismos que ex post, fueron menores, ya que no hubo ninguna alteración ni en la producción ni en la distribución de gasolinas. Las reformas realizadas a partir del audaz golpe sindical, aunque útiles, fueron insuficientes y dado el momento histórico de debilitamiento del liderazgo sindical, se quedaron cortas en lo que podrían haber logrado, perdiéndose una oportunidad clave de reforma.

En 1992 se instrumentaron cambios a la ley orgánica de Petróleos Mexicanos, pero no se modificaron las disposiciones jurídicas que norman las relaciones jurídicas con el sindicato, ni la cláusula de exclusión. El director de Pemex siguió las recomendaciones de una empresa de consultoría que pretendía replicar las características de un mercado no monopólico sin tocar la estructura de incentivos. Por un lado, los términos puntuales de la negociación bilateral entre la entidad estatal y el sindicato mejoraron: se redujo la planta laboral y se eliminaron prebendas del sindicato, como el porcentaje de los contratos negociados por Pemex. Por otro, no se tocaron las disposiciones que regulan los incentivos subyacentes de la administración de la entidad, ni de los empleados, ni de los trabajadores sindicalizados y sus líderes. Se segmentó a Pemex

en cuatro organismos descentralizados con carácter individual y supuesto patrimonio propio. Los cuatro organismos en cuestión reflejan los segmentos en los que se divide la industria: Exploración y Producción, Refinación, Gas y Petroquímica Básica, y Petroquímica. Igualmente, la nueva ley orgánica permitió a Pemex celebrar "toda clase de actos, convenios y contratos, y suscribir títulos de crédito". Sin embargo, el Estado mexicano permaneció como garante de último recurso, dejando intacta la esencia no empresarial de Pemex.

La privatización fallida de la petroquímica secundaria. Esta subindustria tiene márgenes de rentabilidad reducidos y alto riesgo, pues la entidad que controla los derechos sobre el insumo básico (el petróleo crudo) es quien extrae el mayor beneficio por la venta del recurso limitado (el crudo). Aun así hubo empresas interesadas en caso de que se reunieran una serie de requisitos. Esto es, las rentas económicas se derivan de los derechos sobre el crudo, y no sobre la refinación. La venta, llamada reforma, incluía la participación del capital de Pemex a 25-35% sobre cada complejo, transformándolos así en empresas privadas con participación de Pemex. Se intentó la licitación de complejos como Cosoleacaque y Morelos, sin que hubiera ofertas que culminaran en la venta de estos activos.

El fracaso predecible de la venta intentada durante el gobierno del presidente Zedillo se explica porque los márgenes de la industria en el ámbito mundial son bajos y volátiles, y Pemex no estuvo dispuesta a ofrecer la venta de plantas específicas, por las cuales había alguna empresa interesada, y cuando hubiese contratos de abasto, por ejemplo, de propano, butano y aromáticos en condiciones atractivas a largo plazo que permitiesen las inversiones privadas, cosa que Pemex nunca ofreció.

La separación de la petroquímica en un pretendido segmento "básico" y otro "secundario" es artificial; el proceso de refinación produce de manera simultánea tanto productos básicos como productos "secundarios", y en algunos casos, el proceso de producción de petroquímicos secundarios de una planta, en su caso privada, produciría petroquímicos básicos mismos que no podría vender al público y Pemex no daba contratos de compra a largo plazo.

2.1.3. *Reformas energéticas en los noventa*

El gobierno del presidente Zedillo presentó dos eventos notables. La presidencia solicitó un proyecto de reforma energética al llamado "gabinete económico" y no sólo al director de Pemex. A pesar de que la propuesta fue objetada por Pemex, en 1995 el presidente envió al Congreso una reforma que permitía la inversión privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural. Cambios de último minuto en el Congreso debido a la

presión sindical impidieron que Pemex se deshiciera de sus ductos de gas. Aunque en los 15 años posteriores a la reforma se han realizado inversiones importantes en transporte de gas, el pleno potencial de la misma no se ha podido realizar; los transportistas no están facultados para vender gas al menudeo, y sólo pueden ofrecer servicios de transporte, lo cual, al no estar reglamentados los términos de los derechos de entrega y compra de gas con Pemex, destruye el mercado. Adicionalmente, la naturaleza de importador neto de México, implica que el precio interno del gas está referenciado al precio de venta prevaleciente en el sur de Estados Unidos.

Enfrentado a la crisis financiera de 1994-1995, y con severas limitaciones en los recursos disponibles para invertir en infraestructura, el gobierno del presidente Zedillo creó los llamados Pidiregas, contratos mediante los cuales un inversionista privado enfrenta los costos de un proyecto de inversión en infraestructura, y al concluir, traspasa la propiedad al Estado, quien procede a pagar al inversionista. Los Pidiregas fueron un éxito, en 2006 llegaron a representar 44% de la inversión presupuestaria, y pasaron el costo de la inversión al futuro. La ventaja de este contrato es que el "contratista-inversionista" acepta diferir el pago hasta la culminación del proyecto. Sin embargo, no hay una reasignación de riesgo, ya que el contratista tiene un pago asegurado sin parte variable.

2.1.4. *Pemex y el nuevo paradigma fiscal*

En 1982 el régimen fiscal de Pemex se sustituyó por un sistema cuya fuente principal de recursos fue la producción, y no la exportación: en 2006, su estado de resultados indicaba que los pagos por derecho de explotación de hidrocarburos representó poco más de 50% de las ventas totales de Pemex (véase gráfica 16.3). Como comparación, Figueroa (2006) menciona que en el ámbito mundial en 2003, los impuestos sobre el petróleo crudo representaban 27% del valor total de las ventas, esto es, 20 puntos porcentuales menos que la carga impositiva de Pemex. Al colocarse un impuesto sobre la producción se pretende que Pemex absorba "la totalidad del riesgo de la operación" —lo cual es fáctica y jurídicamente imposible—, al tiempo que tiene que rendir al Estado los resultados de los proyectos exitosos y en caso de fracaso, la deuda de Pemex es deuda pública. En síntesis, el régimen fiscal de Pemex, en el mejor de los casos, es sustentable con recursos de la entidad y, en el peor, implica mayor deuda pública en el futuro. Esta mayor deuda sólo se recordará en el futuro en caso de que las inversiones en Pemex no sean exitosas.

En 2006, sólo el impuesto sobre extracción de hidrocarburos representó 1.4 veces los costos de producción de Pemex, y sobrepasó sus ventas internas por un monto de poco más de 1 700 millones de dólares. Por el otro

Gráfica 16.3. Costos, impuestos y utilidades, 2000-2007
(porcentaje de ingresos totales)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
□ Costos de operación	43	50	46	41	41	46	45	48
▨ Impuestos	61	58	60	61	62	62	51	60
■ Utilidades netas	−4	−7	−6	−6	−3	−8	4	−2

Fuente: Pemex Formatos 20-F (2000-2007).

lado, el gobierno depende de manera crucial de los ingresos producidos por una sola entidad (que desde 1980 provee casi una cuarta parte de los ingresos federales, véase gráfica 16.4), pero apenas en 2006 se creó un fondo de

Gráfica 16.4. Fuentes de ingresos para el gobierno federal, 1980-2008
(porcentaje de ingresos)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (1980-2008).

estabilización fiscal de los ingresos petroleros. Las disposiciones aprobadas reducen en parte la vulnerabilidad fiscal por cambios inesperados en el precio del hidrocarburo o por caídas radicales en los ingresos fiscales, como en 2009.

2.2. *La electricidad*

2.2.1. *El rescate de la industria eléctrica*

Durante la crisis de los ochenta se contrajeron los niveles de inversión y aumentó la carga del servicio de la deuda; en 1983 el costo financiero de las empresas eléctricas era superior a 70% de los ingresos obtenidos por la venta de electricidad. El costo de los subsidios se volvió insostenible. La precaria situación financiera de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro obligó al gobierno federal a asumir pasivos de estas empresas equivalentes a casi 6% del PIB de 1985, en el periodo 1985-1989. El gobierno aprovechó el rescate de la industria eléctrica para establecer tarifas de mercado para el combustóleo, lo que permitió eliminar una importante distorsión tarifaria y liberar a Pemex de esta transferencia. Por otra parte, para reducir los desequilibrios entre el precio de la electricidad y su costo, se introdujo un mecanismo de ajuste de tarifas que toma en cuenta el comportamiento del precio de una canasta de combustibles, además de indicadores del costo de capital.

Por su parte, a partir de 1989 comenzó una negociación para reestructurar a la CLFC. Se modificó la ley para establecer que una vez liquidada la CLFC y asociadas, se conformaría un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tuviera a su cargo el suministro de energía en el centro del país. Así, se abandonó la idea de que la CLFC fuera absorbida por la CFE. En 1994, una vez liquidada aquélla, se creó la entidad estatal Luz y Fuerza del Centro (LFC). Entretanto, los avances tecnológicos pusieron en entredicho los argumentos a favor de la estructura de monopolio vertical integrado de la CFE, proveyendo las bases para una descentralización del servicio eléctrico, con plantas de ciclo combinado, pequeñas y eficientes, y la posibilidad de transmitir electricidad a mayores distancias y con menores pérdidas.

2.2.2. *Ejercicios de apertura: el sector eléctrico en los noventa*

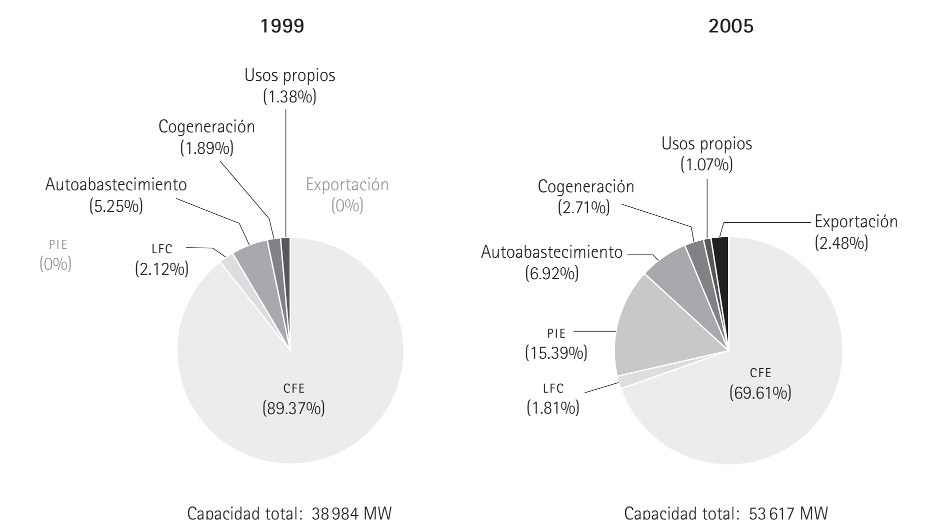
Si bien la ley de 1975 permitía el autoabastecimiento y la pequeña generación privada, esto sólo era posible en términos muy restrictivos. La reforma

a la ley en 1983 introdujo la figura de cogeneración; permitió a Pemex cierta inversión en generación de electricidad para consumo propio. Sin embargo, en la práctica resultaba difícil obtener los permisos para adquirir y operar el equipo necesario para servicio privado. El desarrollo de proyectos de expansión de la CFE incentivaba al gobierno a rechazar las solicitudes privadas para establecer plantas eléctricas, promoviendo así el uso exclusivo de energía de las empresas estatales.

En 1992, el presidente Salinas logró una modificación de la ley para permitir a las empresas privadas importar o generar electricidad para autoconsumo. La modificación de la LSPEE dejó fuera de la categoría de actividades exclusivas del Estado: 1] a la generación de electricidad para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; 2] a la generación de energía que realicen los productores independientes (PIE) para su venta exclusiva a la CFE por medio de contratos de compra-venta de largo plazo; y 3] a la generación de energía para exportación, así como a la importación de energía destinada al abastecimiento para uso privado.

Las reformas legislativas de Salinas se complementaron con cambios reglamentarios durante el gobierno del presidente Zedillo. El efecto fue favorable; las inversiones privadas en generación eléctrica comenzaron a incrementarse considerablemente; así, los permisionarios privados pasaron de contribuir con 8.5% de la capacidad total de generación eléctrica en el país en 1999, a 29% en 2005 (véase gráfica 16.5).

Gráfica 16.5. Capacidad de generación eléctrica por empresa y tipo de permisionario, 1999 y 2005



Fuente: Sener (2006-2015).

A diferencia de los países que reformaron su sector eléctrico para obtener ganancias en eficiencia, vía la apertura a la participación privada y la creación de un mercado eléctrico en los años ochenta y noventa, en México el alcance de la reforma fue comparativamente modesto y sólo permitió atraer capital privado en el segmento de generación bajo el control y estructura de las empresas eléctricas estatales, vía la modalidad de productor independiente. A pesar de que existe la posibilidad de participación privada en el autoabastecimiento y la cogeneración, éstas se han visto restringidas por las dificultades de aprovechar su capacidad local excedente. Por ejemplo, si bien la LSPEE permite la venta de electricidad a la CFE por parte de los permisionarios privados diferentes a los productores independientes, las condiciones que se imponen para ello son muy restrictivas, pues sólo se puede realizar por una capacidad que no sea mayor a 30MW, además de que su utilización la determinan las empresas estatales. Además, el uso de la red de transmisión y distribución lo controla la CFE, por lo que su acceso y desarrollo pudieran no corresponder con las necesidades económicas de terceros agentes interesados en utilizarlas.

2.3. *Infraestructura: mejora regulatoria, expansión y crisis*

2.3.1. *Ferrocarriles*

La estatización del sistema ferroviario logró resultados tan cuestionables que más tarde el proceso se revirtió en forma radical. Como medidas preparatorias, entre 1989 y 1994 la administración del presidente Salinas promovió cambios al sistema ferroviario, por medio de una serie de acciones que incluían tarifas de comercio exterior no mayores a las de los trenes estadounidenses con los que se conectaran, aplicación de tarifas promocionales a nivel de costo marginal para trenes de regreso vacíos, definición de un precio alzado como tarifa de arrastre y servicio a terceros en trenes unitarios privados. Estas acciones prepararon la reforma constitucional del presidente Zedillo que hizo posible la privatización en 1996.

Para proceder a su venta, la red ferroviaria fue dividida en sistemas regionales que se ofrecieron a diferentes sociedades concesionarias mediante licitaciones públicas. Tal fue el caso de las líneas que comunicaban con Estados Unidos. En 1997 un grupo conformado por Union Pacific Railroad, Grupo México e Ingenieros Civiles Asociados por medio de la compañía tenedora Grupo Ferroviario Mexicano, ganó la licitación pública de la concesión Ojinaga-Topolobampo y Pacífico-Norte por un periodo de 50 años. En 1999 las concesiones se integraron en la sociedad Ferrocarril Mexicano (Ferromex); para 2007 Ferromex era el operador más grande de México con una cobertura de 7 108.6 km de vías principales y 1 001.9 km de ramales que

abarcan alrededor de 71% de la superficie geográfica del país y casi 80% de su área industrial y comercial (véase el mapa 16.1).

Con estos cambios el volumen de carga transportada ascendió a 47.6 millones de toneladas, que generaron 40.5 mil millones de toneladas-kilómetro netas, superando a lo que había movido todo Ferronales en 1985 (gráfica 16.6).

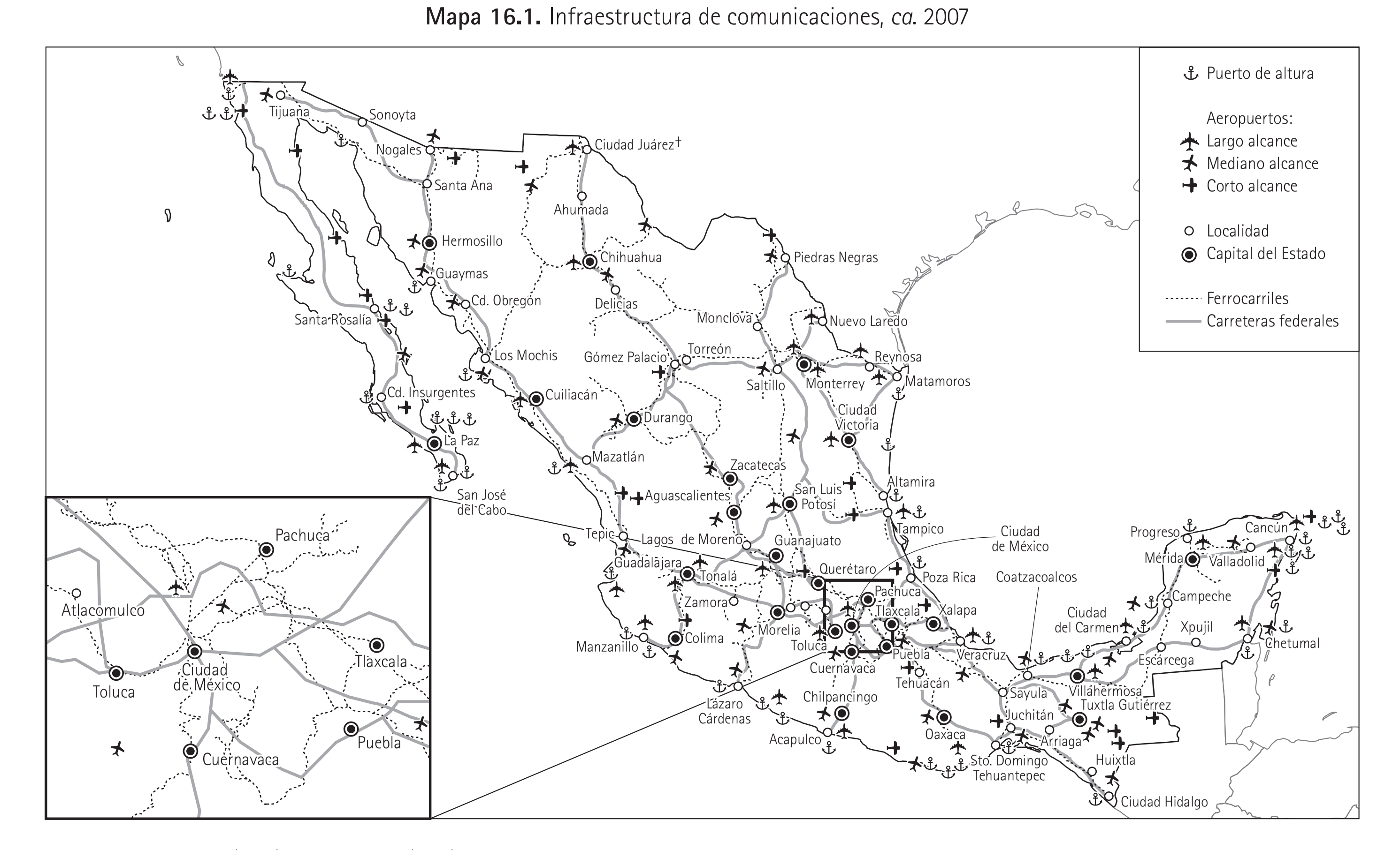
Gráfica 16.6. Transporte de carga y pasajeros por ferrocarril, 1921-2007

Fuentes: Secretaría de Economía (varios años); SCT (varios años).

Si bien la privatización ha permitido aumentar el volumen y mejorar sustancialmente los servicios, sus beneficios no han sido plenos, pues se concentró en objetivos fiscales de pago por infraestructura y ahorros en subsidios. Además, la regulación subsiguiente no privilegió la competencia o las obligaciones de interconexión entre ferrocarriles. Aun así, y pese al impacto de la crisis económica, en 2009 conservó su tercera posición (alrededor de 10%) en el mercado nacional de transporte, y subió de 18% de la mercancía terrestre a cerca de 26%. Cuando se llevó a cabo la privatización ya se sabía en el mundo que los problemas de interconexión entre ferrocarriles eran severos y que en ausencia de disposiciones jurídicas que permitieran normar sus términos, la posibilidad de ofrecer alguna competencia a los usuarios se limitaba a la imperfecta competencia de otros medios distintos al ferrocarril, es decir, intermodal, en tanto los incentivos de mejora de precios y calidad generados por la competencia intramodal seguían ausentes.

Otro problema ha sido la fusión, objetada por la Comisión Federal de Competencia (CFC), de Ferromex y Ferrosur. En junio de 2009, la CFC ordenó la suspensión de las operaciones conjuntas entre ellas, e impuso multas por

Mapa 16.1. Infraestructura de comunicaciones, *ca.* 2007



Fuentes: Atlas carretero (2003); Cartografía SCT (2007).
Elaborado en el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México.

Gráfica 16.7. Participación de los distintos modos de carga en el total, 1994-2007

Fuente: SCT (varios años).

un total de casi 420 millones de pesos, el máximo previsto en la Ley Federal de Competencia. Esta multa, a la fecha en litigio, fue impuesta a las operadoras por coordinar sus operaciones e intercambiar información "con el objeto de concertar precios", y tuvo lugar después de la resolución de la CFC que prohibió la fusión entre ambas.

2.3.2. *Autotransporte*

A partir de 1988 el gobierno del presidente Salinas emprendió varias medidas de mejora regulatoria. Se puso término a la obligatoriedad de pertenecer a centrales de carga, a las normas que establecían servicios regulares por ruta, de especialización por producto y obligatoriedad de las tarifas, que pasaron a ser fijadas libremente. A su vez, se otorgaron concesiones al sector privado para 52 autopistas de la red federal con una vigencia de hasta 50 años. Por el lado de los operadores, en 1989 los transportistas de carga acordaron formar la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar). Si bien los cambios durante el sexenio de Salinas mejoraron el deteriorado sistema de autotransporte, el esfuerzo fue insuficiente.

Un problema recurrente es la falta de una visión unificada por parte del gobierno federal. Mientras que determinadas dependencias —como la entonces Secretaría de Comercio— abogaron por mayor competencia, otras secreta-

rías, como la de Comunicaciones y Transportes, establecieron diversos mecanismos que protegen a ciertos agentes económicos, dañando la competitividad mexicana. Por ejemplo, no se permite —al menos en ciertos ejes carreteros— el uso de trailers de doble caja para permitir la movilidad de más carga, en mejores condiciones, de manera más económica y con menor daño a la infraestructura carretera, pero que eliminarían la necesidad de contratar a varios camiones/choferes. De igual forma, la SCT ha desincentivado la competencia al obligar a los concesionarios de transporte privado a viajar con cajas vacías de regreso a sus bases de operación. Eso es, un concesionario privado que transporta carga de una compañía de, digamos, Chihuahua a Querétaro, debe regresar a Chihuahua con la caja vacía, pues no puede prestar su servicio a la compañía que desee llevar carga de Querétaro a Chihuahua.

También debe señalarse que la desregulación aceleró el proceso de atomización de las empresas pequeñas, por lo que gran parte de las empresas son del tipo hombre-camión, con problemas de operación insegura para el usuario y servicios de baja calidad. Por otra parte, las empresas grandes captan una mayor porción de mercado y mediante alianzas estratégicas ofrecen servicios puerta a puerta y la disminución de costo y tiempo de traslado, posicionándose fuertemente en el mercado de carga de exportación e importación.

Con esas ineficiencias, en el año 2000 el sector de transporte carretero empleaba a 3.5 millones de personas, es decir, era el primer medio de transporte ya que movía 56% de la carga del país y 98% de los pasajeros, con una flota de alrededor de 452 000 vehículos y cerca de 395 000 para carga, que movilizaron 413 millones de toneladas. Los resultados en productividad son cuestionables en comparación con la del transporte de carga ferroviaria, que ha tenido un crecimiento positivo desde su privatización en 1996. Además, para 2008 no más de 9% de las carreteras pavimentadas tienen cuatro o más carriles, proporción que se reduce a 3% dentro de un total cercano a 323 000 kilómetros de caminos y carreteras del país. Todo esto permite estimar el costo social que representa continuar con un sector del autotransporte protegido e ineficiente.

La precaria situación de competitividad del sector de autotransporte se agrava por la prohibición de la entrada de camiones mexicanos a Estados Unidos. De acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos debió permitir el ingreso gradual de camiones mexicanos de carga a partir de 1995, pero el presidente Clinton cedió a la oposición del sindicato de transportistas estadounidense, los *Teamsters*. Aunque el gobierno de George W. Bush instrumentó un programa piloto para el libre tránsito de camiones mexicanos, la oposición a su ingreso se mantiene al momento de escribir este capítulo. El 18 de marzo de 2009, la Secretaría de Economía resolvió eliminar los aranceles preferenciales que prevé el TLCAN a más de 90 productos originarios de Estados Unidos,

como represalia legal dentro del tratado a la falta de cumplimiento a los compromisos adquiridos.

En el sexenio de Salinas se ampliaron las carreteras concesionadas de peaje. El peaje permite que la carretera sea parcial o totalmente sufragada por los propios usuarios, pero en el diseño del proceso de otorgar concesiones se ofreció un nivel de aforo carretero que no se dio. Así, en 1997 varias de las empresas operadoras de las autopistas concesionadas debieron ser rescatadas por el gobierno federal en 23 de las 52 autopistas concesionadas "por causa de utilidad e interés público", asumiendo un adeudo de 57.7 mil millones de pesos. En 1998 se le transfirieron a Capufe 23 concesiones rescatadas y para 2007 el peso del rescate en términos del PIB equivalía a 1.7%. De gran importancia es el poder de los trabajadores sindicalizados de Capufe, lo cual ha impedido instrumentar medidas que permitan minimizar abusos en el manejo de efectivo.

2.3.3. *Puertos, aviones y aeropuertos*

Las sinergias privadas y públicas en la actividad portuaria se dieron a partir del sexenio del presidente Salinas. Una primera disposición fue la apertura a la inversión internacional en la flota mercante nacional, permitiéndose para la flota de cabotaje una participación de 45%. Una reforma aprobada y útil que se revirtió en el sexenio del presidente Fox fue la posibilidad de otorgar permisos de navegación de cabotaje con doble bandera, en caso de no existir un servicio equivalente en precio y calidad. Durante el sexenio del presidente Zedillo se privatizaron los puertos; se identificaron 26 puertos marítimos comerciales, industriales y turísticos, y 10 terminales especializadas de petróleo y minerales, con la posibilidad de participación extranjera de hasta 100% (véase el mapa 16.1). Un reflejo de lo anterior fue la internacionalización y diversificación de TMM, que en 1992 empezó a cotizar en el mercado de valores de Nueva York; al año siguiente hizo una alianza estratégica para dar servicio en el norte de Europa y en 1996 adquirió la concesión para operar la terminal de contenedores de Manzanillo.

Las carreteras, la infraestructura portuaria y el modo marítimo son clave para la participación de México en el comercio exterior. Para el año 2000 el modo marítimo manejaba un tercio de la carga del país por medio de 108 puertos y terminales marítimas, donde se movilizaron más de 80% de las exportaciones. A pesar de su importancia, la participación de la marina mercante nacional es reducida, faltan unidades de gran tonelaje y para una economía exportadora, las naves mercantes mexicanas tienen una escasa presencia.

En cuanto al transporte aéreo, la crisis económica de los años ochenta afectó profundamente su actividad. En 1982 se elevó la deuda en dólares del

sector aeronáutico y se complicaron las operaciones: los pasajeros internacionales disminuyeron 27%, y 7% los nacionales. El gobierno federal adquirió 54% de las acciones de Mexicana de Aviación, con lo que comenzó una época de operaciones con capital mixto, hasta que en la década de 1990 fue vendida al grupo Cintra, dueño de Aeroméxico. Después de una huelga, en 1988 nació Aerovías de México, que con participación estatal conservó la marca Aeroméxico. En 2007 el gobierno vendió 90% de las acciones del consorcio a varios empresarios mexicanos y Banamex, propiedad de City Bank. Desde finales de los años noventa la CFC ha impedido los intentos de alianza, en el mercado nacional, entre Aeroméxico y Mexicana. El que no haya una línea aérea bandera, y la autorización en el sexenio del presidente Fox de líneas aéreas de bajo costo como Volaris e Interjet, han permitido ampliar los oferentes de servicios nacionales e impedir que aquéllas sean consideradas indispensables.

En este sector la carga aérea experimentó un gran crecimiento entre 1983 y 1998, al aumentar de 130 000 a casi medio millón de toneladas. Entre 1992 y 2003 registró una tasa de crecimiento media anual de 10.5%, y exhibe algunos rasgos del sector marítimo, ya que las líneas extranjeras transportan montos cercanos a 80% del total y las mexicanas 20%. La carga se conforma por cerca de 400 000 toneladas de destino internacional y 100 000 nacional, y está integrada por bienes de alto valor y menor peso: maquinaria, equipo, material eléctrico y productos farmacéuticos, siendo Norteamérica su principal destino.

Sin embargo, a pesar de que en el año 2000 el sector contaba con una infraestructura de 1 215 aeródromos y 85 aeropuertos de servicio público (véase el mapa 16.1), las empresas aéreas mueven menos de 0.5% de la carga y cerca de 2% de los pasajeros del país. Mientras otros modos de transporte se han desregulado, la aeronavegación se mantiene como un sector operado por empresas privadas protegidas de la competencia, tanto interna como externa. Por ejemplo, la SCT tiene autoridad discrecional para decidir qué aerolíneas pueden prestar servicios en destinos internacionales, con un sesgo notable hacia Aeroméxico y Mexicana. Mercados de alta densidad y relevancia, como el de Estados Unidos, tienen límites respecto a las aerolíneas que pueden prestar servicios entre dos destinos; el tratado bilateral que gobierna los vuelos entre Estados Unidos y México únicamente permite que tres aerolíneas sirvan a puntos turísticos, y cinco al Distrito Federal.

En el mercado interno, la SCT mantiene una política de "administrar" la competencia y no permite la libre entrada a rutas determinadas, impidiendo que un competidor técnicamente calificado compita en una ruta que la secretaría considere que ya esté "cubierta". La SCT también otorga derechos por "veteranía" en su asignación de espacios de aterrizaje en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Tácitamente, estas reglas benefician a aero-

líneas como Aeroméxico y Mexicana, y dificultan la competencia equitativa para nuevos participantes en el mercado.

Tema de fondo es la falta de una política de "cielos abiertos" con Norteamérica, Europa y Sudamérica, esto es, que cualquier línea aérea que quiera volar al país lo haga. Actualmente, el marco legal está diseñado alrededor de un modelo que protege a las aerolíneas locales. Irónicamente, esta política no impidió que Mexicana y Aeroméxico tuvieran pérdidas importantes en la última década por causa del costo del combustible y los pasivos laborales. Estos han resultado de la negociación entre el gobierno y el sindicato, el cual se beneficia del hecho de que las empresas de aviación "grandes" son demasiado importantes para que el Estado no las rescate. Esta situación no podrá resolverse mientras el Estado no tenga la voluntad política de mostrar al sindicato que las empresas no serán rescatadas en caso de que el mercado no las pueda financiar.

En 1985 el gobierno inició la paulatina desregulación y privatización de los aeropuertos del país; para 1989 ASA tenía 58 instalaciones cuyo número redujo para conformar cuatro grupos regionales con 35 aeropuertos. La privatización llegó en 1998 cuando se otorgaron concesiones a cargo de la SCT por periodos de hasta 50 años prorrogables, manteniendo el Estado la rectoría del espacio aéreo, radioayudas, telecomunicaciones e información aeronáutica. En ese mismo año se constituyeron las sociedades controladoras, con el nombre de Grupo Aeroportuario del Sureste, del Pacífico, del Centro Norte y de la Ciudad de México.

La CFC en 2007 y la Secretaría de Turismo en 2009 publicaron una evaluación del desempeño de los aeropuertos concesionados, evaluación que situó a algunos de ellos, especialmente los del Pacífico, en pésimo lugar en cuanto a costos y calidad del servicio. Ciertas disposiciones, como el derecho de uso aeroportuario (DUA), reducen la competitividad y el atractivo de los destinos turísticos mexicanos frente a opciones extranjeras. Por ejemplo, en 2007 el DUA llegó a representar hasta 35% del costo de un boleto de avión a Huatulco, superando a la tarifa equivalente cobrada en destinos internacionales como Madrid y Bangkok.

Conclusiones

El petróleo. El mito fundacional de la industria petrolera en México consiste en la falaz equivalencia entre el principio de "dominio sobre los hidrocarburos en el subsuelo" y la necesidad de una entidad monopólica estatal, cuasi vertical y horizontalmente integrada como es Pemex. En el ámbito mundial, hay estructuras industriales que sin recurrir a un monopolio estatal le permiten al Estado usufructuar las rentas económicas derivadas del petróleo, y

usarlas en beneficio de la población. Además, mientras que Pemex está limitado desde 1958 en sus opciones de colaboración con otras empresas internacionales, en la industria petrolera contemporánea, la integración de conglomerados o la creación de *joint ventures* permite que las empresas participantes diversifiquen su riesgo y agrupen su capital para poder llevar a cabo operaciones que en otras circunstancias no podrían realizar.

Por otra parte, la existencia de un sindicato único con cláusula de exclusión oculta las ineficiencias en la operación de Pemex, entendidas como decisiones de inversión subóptimas, costos excesivos y uso inadecuado de factores productivos; dificulta la transparencia y rendición de cuentas, e inclusive distorsiona la operación de la democracia mexicana, ya que existe la posibilidad de desviar recursos a campañas políticas. Hay que hacer notar que el STPRM, al igual que los demás sindicatos en México, no está sujeto a auditorías fiscales, ni a transparencia alguna.

Como último punto, la falta de competencia en el *downstream*[2] daña al consumidor mexicano y favorece la corrupción. Por ejemplo, el programa de "usuario simulado" de la Profeco detectó que de manera consistente, las gasolineras concesionadas por Pemex vendían gasolinas adulteradas, "litros" de 900 mililitros, además de facturas falsificadas, lo que generó pérdidas equivalentes a 22 000 millones de pesos en 1995. En lugar de solucionar el problema, Pemex creó gasolineras "certificadas", denominadas Quali, las cuales coexistieron con las gasolineras "no certificadas". Esto es, al no haber competencia en este mercado, no hubo ningún efecto negativo para Pemex, quien tiene el monopolio como franquiciatario de gasolineras.

La propuesta de reforma hecha por el presidente Calderón en abril de 2008 intentó abordar algunos de estos puntos. Sin embargo, ni la propuesta ni la modesta reforma finalmente aceptada por el Congreso, incidieron sobre los aspectos clave considerados en este ensayo. La reforma no cambió la naturaleza monopólica de Pemex ni su régimen fiscal, y aunque le da libertad operativa para usar sus excedentes, la paraestatal queda limitada por la carga fiscal que representa el derecho de extracción. De igual manera, aunque apunta a una noción de mercado, no hay mención alguna a la liberalización de la industria. La reforma tampoco buscó modificar la relación con el STPRM ni establecer mecanismos de transparencia respecto a sus ingresos.

Si la dinámica política en México sigue la tendencia observada en los últimos 30 años, el futuro de la industria petrolera es relativamente claro: si continúa el agotamiento de reservas "accesibles" y no hay reformas para per-

[2] El término se refiere a las fases de refinamiento, distribución, comercialización y petroquímica. Es el segmento más proclive a la competencia, pues su valor agregado depende de procesos de transformación, y no de la posesión de un recurso natural. El *downstream* petrolero no presenta economías de escala.

mitir coinversiones en reservas profundas menos accesibles y riesgosas, en el próximo sexenio habrá una reducción notable en la extracción y producción de crudo, un aumento en la importación tanto de crudo como de productos refinados, una reducción de los ingresos fiscales disponibles generados por la industria petrolera, y una caída dramática en las exportaciones mexicanas. De hecho, si para 2012 México no ha realizado descubrimientos de yacimientos petroleros económicamente viables, se convertirá en un importador neto de petróleo.

Quizás el resultado más factible a la problemática de la industria petrolera mexicana sea que ésta continúe su proceso de decadencia y se le deje de percibir como una actividad rica en rentas económicas. En el momento en que Pemex deje de ser una fuente de recursos fiscales y de rentas para el STPRM, los costos de una reforma de amplio espectro quizás sean lo suficientemente reducidos como para llevarla a cabo, aunque en este escenario, la rentabilidad de la reforma también sería baja. Pemex probablemente no sólo dejó de ser rentable para las finanzas públicas, sino que implicará un legado importante de pasivos de deuda y de prestaciones laborales.

La electricidad. De acuerdo con indicadores de eficiencia y calidad publicados por organismos internacionales, México se coloca a la zaga respecto a algunos países como Chile, Brasil, Turquía, China, Malasia, Corea y Hungría, con los que compite internacionalmente o que tienen un grado de desarrollo similar, en términos de infraestructura energética y en calidad de servicio eléctrico. Por otra parte, en los últimos años los precios de la electricidad para la industria y los servicios han tenido grandes incrementos en México, ubicándose en 2005 en más de 60% por encima de los precios promedio prevalecientes en Estados Unidos. Para las finanzas federales, las empresas eléctricas públicas representan una carga importante. De acuerdo con cifras oficiales, en el periodo 2000-2006 la carga de las transferencias públicas al sector representó anualmente más de 1% del PIB.

Si bien la política de fijación de tarifas es un elemento importante para determinar el monto de dichas transferencias, es innegable que existe un serio problema de control de costos de las entidades eléctricas públicas. Por ejemplo, mientras en la CFE el régimen de jubilación se reformó en agosto de 2008 con el fin de aliviar a futuro la carga por pago de pensiones, en LFC el sistema de pensiones vigente representa un grave y permanente problema financiero. Asimismo, son ampliamente conocidas las deficiencias en el servicio, como se manifiesta, por ejemplo, en las elevadas pérdidas de electricidad, las cuales en el periodo 2005-2008 rebasaron 30% de la energía manejada por LFC. El monto de las transferencias del gobierno federal al sector eléctrico, de alrededor de 1% del PIB en lo que va de la presente década, es suficientemente elevado como para justificar la discusión sobre el desempe-

ño de las empresas eléctricas públicas, en cuanto al control de sus costos de operación y sobre la determinación de las tarifas.

A pesar de que gobiernos como los de los presidente Zedillo y Fox han intentado reformar el sector eléctrico, buscando crear incentivos para un funcionamiento más eficiente de la industria, hasta el momento ha prevalecido la inercia de mantener sin cambio su estructura monopólica. Así, como en el caso de la reforma de Pemex, las posibilidades de reforma se ven restringidas a la búsqueda de un reordenamiento de la industria eléctrica existente, principalmente de las empresas estatales, y a la eliminación de distorsiones que limiten el desarrollo de otros agentes en el sector. Entre las medidas que podría considerar dicha reforma se encuentran: 1] la mejora de las prácticas de gobierno corporativo y la redefinición y delimitación de los objetivos de las entidades estatales para que éstas sean compatibles con la búsqueda de una mayor eficiencia; 2] la separación contable de los diferentes segmentos de las empresas públicas, en particular el que se refiere a la operación y control de la red eléctrica; y 3] el reforzamiento de la regulación y de las instituciones regulatorias del sector, como la Comisión Reguladora de Energía, para que exista una supervisión independiente y con capacidad de acceso a información de las empresas eléctricas públicas, entre otras medidas. A pesar de que este tipo de medidas representarían un avance, no son suficientes para mantener una industria eléctrica competitiva con perspectivas de largo plazo. Para ello se requieren transformaciones más profundas que cambien la misma estructura de incentivos de la industria eléctrica en México.

La infraestructura. La infraestructura y los servicios ferroviarios sufrieron un severo deterioro físico por la Revolución, al cual se sumó uno de orden normativo por la estatización de las vías férreas hasta 1987. A partir de la década de 1930 la carretera y el autotransporte empezaron a asumir de una manera lenta y rudimentaria la función que los ferrocarriles habían desempeñado en el marco de una política proteccionista que privilegiaba los medios terrestres, retrasando el desarrollo de los puertos y medios marítimos. La aeronavegación, en tanto, se benefició en su arranque de los vínculos internacionales, aunque le fue difícil mantener fusiones y participaciones privadas ante un gobierno de fuertes tendencias a expropiar e intervenir. Todo ello conformó diversos cuellos de botella para la economía mexicana, que debió moverse mediante infraestructuras públicas de baja calidad, ejemplo de ellos es la red carretera de vías asfaltadas y casi de un solo carril que sostuvieron el movimiento terrestre del país hasta la década de 1980. Después de los años noventa hubo mayor inversión, iniciativa y flexibilidad por la privatización de la infraestructura de transportes, que propició la llegada, creación, mutación y fusión de nuevos operadores.

Sin embargo, no completar las reformas iniciadas en la administración del presidente Salinas ha reducido sensiblemente los beneficios. Se privatizó la infraestructura, pero no se incentivó la competencia de los operadores. La restricción de inversión extranjera y los "cielos cerrados" son ejemplos de reformas incompletas y mecanismos de compensación del gobierno para proteger al sector. Normar los derechos de paso de los ferrocarriles y el pleno cumplimiento de la ley de competencia permitiría beneficios importantes a los usuarios del sistema ferroviario. Aun así la entrada de nuevas líneas aéreas ha sido de beneficio social para reducir los costos de interconexión dentro del país. Si bien las privatizaciones de los ferrocarriles, líneas aéreas y aeropuertos adolecieron de un enfoque regulatorio procompetitivo que hubiese sido más fácil de instrumentar cuando la industrias respectivas eran aún propiedad predominante del Estado, hubo una mejora indudable para la productividad de la economía y las finanzas públicas respecto al *status quo ante* de entidades estatales cuasi monopólicas.

Referencias y bibliografía

Armstrong, Mark, Chris Doyle y John Vickers, 1996. "The Access Pricing Problem: A Synthesis", *Journal of Industrial Economics* **44** (2), pp. 131-150.

Baker, George, 1984. *Mexico's Petroleum Sector*, Oklahoma, PennWell Books.

Brown, Jonathan, y Alan Knight (eds.), 1992. *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, University of Texas Press.

Buen, Óscar de, y Alfonso Rico, 1998. *Algunos desequilibrios del sistema nacional de transporte,* México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Instituto Mexicano del Transporte.

Cárdenas, Enrique, 2003. "El proceso de industrialización acelerada en México 1929-1982", en Cárdenas (comp.), pp. 240-276.

Cárdenas, Enrique (comp.), 2003. *Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra,* México, Fondo de Cultura Económica.

Carreón, Víctor, Armando Jiménez y Juan Rosellón, 2007. "The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues", en David y Heller (eds.), pp. 175-214.

CEPAL, 1992. *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Clavijo, Fernando, y José Casar (comps.), 1994. *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, vol. 2, México, Fondo de Cultura Económica.

Coatsworth, John, 1984. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, México, Ediciones Era.

David, Victor, y Thomas Heller (eds.), 2007. *The Political Economy of Power Sector Reform: The Experiences of Five Major Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ebergenyi, Ingrid, 1986. *Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Dirección de Estudios Históricos.

Felenstein, Andrew, y Jiming Ha, 1995. "The Role of Infrastructure in Mexican Economic Reform", *The World Bank Economic Review* **9** (2), pp. 287-304.

Figueroa, Emilio, 2006. *El comportamiento económico del mercado del petróleo*, Madrid, Díaz de Santos Editores.

Gilbert, Richard, y Edward Kahn (eds.), 1996. *International Comparisons of Electricity Regulation,* Cambridge, Cambridge University Press.

Government of Mexico, 1940. *Mexico's Oil: A Compilation of Official Documents in the Conflict of Economic Order in the Petroleum Industry, with an Introduction Summarizing its Causes and Consequences*, México, s.e.

Grayson, George, 1980. *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Hartley, Peter, 2002. *Privatization and Reform of the Electric Industry: How Mexico can Learn from the Mistakes of Others*, Houston, James A. Baker III Institute for Public Policy-Rice University.

Hartley, Peter, y Eduardo Martínez Chombo, 2002. *Electricity Supply and Demand*, Houston, James A. Baker III Institute for Public Policy-Rice University.

INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1895-2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <*http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?c=2344&s=est*>.

Joskow, Paul, 1989. "Regulatory Failure, Regulatory Reform, and Structural Change in the Electrical Power Industry", *Brookings Papers on Economic Activity* **6** (4), pp. 125-199.

Joskow, Paul, y Richard Schmalensee, 1983. *Markets for Power*, Boston, The MIT Press.

Kuntz Ficker, Sandra, y Paolo Riguzzi (eds.), 1996. *Ferrocarriles y vida económica en México 1850-1950. Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco-Ferrocarriles Nacionales de México.

Martínez, Gabriel, y Guillermo Fárber, 1994. *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Chombo, Eduardo, 2009. "Fuentes de sobrecostos y distorsiones en las empresas eléctricas públicas en México", México, Banco de México (Documento de Investigación 2009-7).

Máttar, Jorge, 1994. "La competitividad de la industria química", en Clavijo y Casar (comps.), pp. 159-311.

Meyer, Lorenzo, 1968. *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México.

Millán, Jaime, y Nils-Henrik von der Fehr (eds.), 2003. *Keeping the Lights on: Power Sector Reform in Latin America,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Monteforte, Raúl, 1992. "A Review of Power-Sector Economics in Mexico", *The Journal of Energy and Development* **61** (1), pp. 15-36.

Newbery, David, y Richard Green, 1996. "Regulation, Public Ownership, and Privatisation of the English Electricity Industry", en Gilbert y Kahn (eds.), pp. 25-81.

Ortiz Hernán, Sergio, 1988. *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica*, 2 vols., México, Ferrocarriles Nacionales de México.

Pemex, 1938-1989. *Memoria de Labores*, México, Petróleos Mexicanos.

Reséndiz Núñez, Daniel, 1994. *El sector eléctrico de México*, México, Comisión Federal de Electricidad-Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Padilla, Víctor, 1999. *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México. El regreso del capital privado como palanca de desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Salas, Fernando, 1992. "Pemex: Incentives in a Government-Owned Firm", tesis doctoral, Stanford University.

SCT, 1982. *Apuntes para la historia del autotransporte*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Autotransporte Federal.

SCT, varios años. *Anuario estadístico*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Planeación.

SE, varios años. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Economía.

Secretaría de Energía, 2006. *Prospectiva del sector eléctrico 2006-2015* <*http://www.energia.gob.mx/webSener/res/PE_y_DT/pub/prospsectelec2006.pdf*>.

Spiller, Pablo, y Luis Viana Martorelli, 1996. "How Should It Be Done? Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay, and Chile", en GilbertI y Kahn (eds.), pp. 82-125.

Székely, Miguel, 1992. "The Free Trade Agreement and Constitutional Agrarian Reform Art. 27: Possible Implications for Forest Exploitation". Ponencia presentada en el XVII International Congress of the Latin American Studies, Los Ángeles.

Velasco, Jesús A., 1983. *Impacts of Mexican Oil Policy on Economic and Political Development*, Lexington, Lexington Books.

Villafuerte, Carlos, 1959. *Ferrocarriles*, México, Fondo de Cultura Económica.

Von der Fehr, Nils-Henrik, y Jaime Millán (eds.), 2003. "Power Sector Reform: Lesson Learned", en Millán y Von der Fehr (eds.), pp. 335-367.

Waverman, Leonard, y Adonis Yatchew, 1996. "Regulation of Electric Power in Canada", en Gilbert y Kahn (eds.), pp. 366-405.

17. DEL PROTECCIONISMO A LA LIBERALIZACIÓN INCOMPLETA: INDUSTRIA Y MERCADOS

J. Ernesto López Córdova
Banco Interamericano de Desarrollo

Jaime Zabludovsky K.
Inteligencia Comercial (IQOM)

Introducción

Durante el siglo XX la política de comercio exterior desempeñó un papel central en la estrategia económica de México. En una primera etapa, los impuestos al comercio exterior fueron una fuente muy importante de financiamiento público. Más adelante, durante la sustitución de importaciones, constituyó el instrumento central para proteger al mercado interno y promover la industrialización, aunque también generó importantes distorsiones y cuellos de botella para la competitividad del país. A partir del último cuarto del siglo, la liberalización comercial ha sido el pilar del cambio estructural y de inserción de México en la economía global.

La apertura económica ha resultado en un notable crecimiento de los flujos externos de México y en importantes ganancias de eficiencia y productividad de los sectores expuestos a la competencia externa. Sin embargo, los efectos favorables no se han generalizado a todas las regiones, y tampoco han sido suficientes para garantizar tasas de crecimiento sostenido que permitan atender los grandes rezagos sociales que padece buena parte de la población del país. Así, la política de comercio exterior ha tenido un impacto definitivo en la evolución económica de México durante las últimas ocho décadas: ha influido en el desarrollo regional del país y en la estructura de los mercados, tanto de bienes y servicios, como de los factores utilizados en su producción y provisión.

En este capítulo se describe la evolución de la política de comercio exterior de México de 1930 a 2008 y se analizan algunos de sus principales efectos en la economía del país. Por los objetivos buscados y la manera en que se utilizaron los diferentes instrumentos de la política de comercio exterior, estas ocho décadas se pueden dividir en tres etapas: 1930-1955, 1956-1982, y 1983-2008. El capítulo sigue este hilo conductor, de manera que en cada una

de las secciones siguientes se presenta una descripción de la política adoptada durante cada uno de los tres periodos, así como las principales implicaciones que tuvo sobre la economía mexicana. El capítulo concluye con algunas consideraciones finales y una bibliografía sobre el tema.

1. La Gran Depresión, la segunda Guerra Mundial y la creación del gatt: 1930-1955

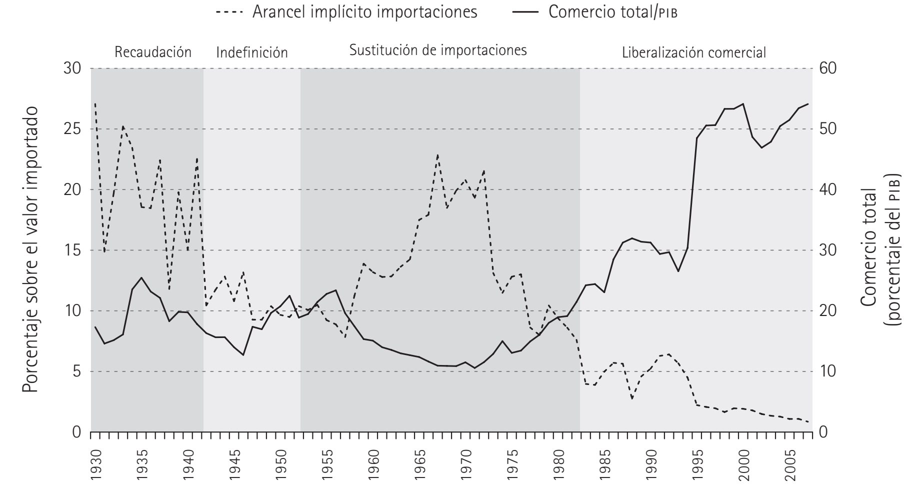
La política comercial durante el cuarto de siglo comprendido entre 1930 y 1955 puede dividirse en dos subperiodos. En el primero de ellos, de 1930 a 1942, los impuestos al comercio exterior continuaron siendo una de las principales fuentes de ingresos públicos, aunque también, como venía ocurriendo desde finales del siglo xix, se utilizaron para proteger algunas actividades. En la segunda parte de este lapso, entre 1943 y 1950, México experimentó con una agenda relativamente liberal para, finalmente, a partir de los cincuenta sentar las bases del modelo de sustitución de importaciones.

1.1. *La Gran Depresión y los primeros años de la guerra*

Como venía ocurriendo desde la Colonia, la relativa facilidad para recaudar impuestos en aduanas hizo de los aranceles a la importación el principal componente de los ingresos públicos durante el periodo 1930-1942. La década de los treinta comenzó con un importante aumento de los impuestos a la importación, con el fin de fortalecer el erario mexicano. Este incremento, sin embargo, no se reflejó en un mayor nivel de protección de la economía mexicana. Por el contrario, como se observa en la gráfica 17.1, el arancel implícito promedio (ingresos por impuestos a la importación como participación del valor total de las importaciones) para la economía mexicana decreció durante todo el periodo, desde un máximo de 29% en 1930 hasta 11% en 1943. Esta disminución se debió a la interacción de los efectos de la Gran Depresión con el hecho de que los aranceles mexicanos fueran específicos (establecidos en un monto en pesos por unidad importada en comparación con los aranceles *ad valorem*, fijados como porcentajes del valor importado). Mientras que la depreciación de 130% registrada durante los treinta (entre 1930 y 1942, el tipo de cambio nominal pasó de 2.12 a 4.85 pesos por dólar) elevó los precios internos de las importaciones mexicanas, la carga arancelaria en pesos sobre los productos importados se mantuvo, lo que resultó en una reducción de facto en los niveles de protección.

A pesar de que en estos años se hizo un gran esfuerzo por diversificar la base fiscal, aumentando la importancia de los gravámenes sobre el ingreso y

Gráfica 17.1. Arancel implícito de las importaciones y comercio total / PIB, 1930-2005



Fuentes: Solís (2000); ITAM <*http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html*>; Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados <*http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/03_bancos_de_informacion/01_estadisticas_historicas/02_ingresos_publicos_ 1980_2008*>.

la industria, en 1943 los impuestos al comercio continuaban siendo el componente mayor de los ingresos públicos: mientras que en 1930 los aranceles (a la importación y a la exportación) representaban 48% de la recaudación, 13 años después seguían participando con 34% del total. El cambio más significativo en este periodo fue el uso creciente de los impuestos sobre las exportaciones para capturar la renta de las exportaciones mineras y de hidrocarburos, lo que redujo la importancia relativa de los aranceles a la importación. La participación de los aranceles a la exportación en el total de los ingresos fiscales procedentes del comercio exterior, que era de sólo 9% en 1930, subió a 69% al final de este periodo.

1.2. *Los años determinantes de la política comercial: 1943-1949*

Durante los últimos años de la segunda Guerra Mundial y en los primeros de la posguerra, la política de comercio exterior de México cambió radicalmente: su importancia como fuente de ingresos públicos se redujo y empezó a convertirse en el poderoso instrumento de la política industrial de los años por venir con el modelo de sustitución de importaciones. Esta transformación no fue fácil e inmediata. Por el contrario, se dio después de un esfuerzo sin precedente de apertura comercial con Estados Unidos y fue producto de influencias tanto internas como externas.

1.2.1. *El acuerdo comercial con Estados Unidos*

La segunda Guerra Mundial fue aprovechada por Estados Unidos para tratar de construir una relación comercial de largo plazo con México. En enero de 1943, los dos países firmaron un ambicioso acuerdo comercial que consolidaba los aranceles para los principales productos, y establecía concesiones y reducciones arancelarias para 203 fracciones que representaban 29% de las importaciones que el país realizó en 1939. El acuerdo fue puesto a prueba muy pronto. Un año antes de su entrada en vigor, el Ejecutivo mexicano intentó elevar entre 10 y 15% los aranceles de 600 fracciones. Ante la oposición de Estados Unidos, el incremento no fue promulgado, sin embargo, si marcó el inicio de presiones proteccionistas que iban a encontrar un ambiente receptivo durante el resto de la década de los cuarenta. Esas presiones tuvieron su origen tanto en la situación macroeconómica del país, como en la aparición de un empresariado nacional organizado para defender su mercado interno y promover sus intereses.

En el frente macroeconómico, el fin de la guerra significó una reducción de la demanda de exportaciones manufactureras mexicanas, que, junto con un tipo de cambio sobrevaluado, presionaron la balanza de pagos. Para hacer frente a estos desequilibrios, el gobierno mexicano recurrió cada vez más a medidas de protección comercial. Así, en 1944 y en 1947 se impusieron cuotas a la importación y, en noviembre de este último año, los aranceles específicos se sustituyeron por una tarifa *ad valorem*. Con ello, se eliminó el impacto desfavorable que la inflación tenía sobre la protección comercial y la recaudación impositiva. Adicionalmente, en 1948 se le dio a la Secretaría de Economía una gran flexibilidad y autonomía, para el uso de licencias y permisos previos de importación.

Este uso creciente de la protección comercial por parte del gobierno mexicano fue resultado también de la aparición de un sector empresarial organizado, desarrollado durante la incipiente sustitución de importaciones de los treinta y el crecimiento exportador de la guerra. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), creada en 1942, se erigió en uno de los críticos más severos del acuerdo con Estados Unidos y de la liberalización comercial, tanto unilateral como negociada.

Como se analiza a continuación, estas posturas proteccionistas por parte del sector privado nacional coincidieron con el debate intelectual que se estaba dando en América Latina acerca del modelo de desarrollo que la región debería adoptar.

1.2.2. *Creación del GATT e impacto de Prebisch en la política comercial*

En 1945 México fue el anfitrión de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (Conferencia de Chapultepec), uno de los primeros esfuerzos para diseñar la arquitectura institucional del mundo de la posguerra. Dos años más tarde, estos trabajos continuaron en la Conferencia de La Habana, Cuba, que resultó en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Para la reunión de La Habana, la recién establecida Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó un trabajo del economista argentino Raúl Prebisch que acabaría siendo muy influyente en esta región.

En "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Prebisch sentó las bases intelectuales del modelo de sustitución de importaciones que la gran mayoría de los países latinoamericanos acabaría adoptando durante la posguerra. Su enfoque reflejaba una gran influencia de las circunstancias económicas de los treinta y de los primeros años de la posguerra. Para Prebisch, las condiciones externas de los países en desarrollo ("la periferia") eran estructuralmente adversas. Como productora de materias primas, la periferia estaba condenada a enfrentar un deterioro secular de sus términos de intercambio, derivado de una baja elasticidad ingreso de la demanda internacional por sus productos, comparada con la de la oferta exportable de los países desarrollados ("el centro"). Para hacer frente a esta adversidad, Prebisch recomendaba diversificar las economías de la periferia, adoptando políticas que promovieran una industrialización sustitutiva de las importaciones. La conclusión era clara. Si Latinoamérica quería alcanzar niveles de desarrollo similares a los de los países industrializados, era preciso generar los incentivos para sustituir importaciones, protegiendo el mercado interno y, con ello, elevar los precios relativos de los productos importables, haciendo más rentable su manufactura local.

Como ha señalado Leopoldo Solís, las recomendaciones de Prebisch eran entendibles en su momento (1994: 58). La caída de los precios de las materias primas durante la Gran Depresión y el deterioro resultante de los términos de intercambio de la periferia, contrajeron su capacidad de importar productos industriales y dificultaron el servicio de su deuda externa. Adicionalmente, la experiencia de las políticas "keynesianas" en Estados Unidos para hacer frente a la Gran Depresión, los éxitos iniciales de la Unión Soviética para promover el crecimiento económico —e incluso participar victoriosamente en la segunda Guerra Mundial—, y la escasez de productos industrializados durante el conflicto bélico, son elementos que también ayudan a explicar el génesis de las recomendaciones intervencionistas de Prebisch y la gran acogida que tuvieron en Latinoamérica.

La tesis de la CEPAL cayó como anillo al dedo en las circunstancias mexicanas de la posguerra. El desequilibrio macroeconómico derivado de la menor demanda de exportaciones, un tipo de cambio sobrevaluado y un empresariado nacional en ascenso, produciendo para el mercado interno, se combinaron para que la incipiente liberalización comercial perdiera su ímpetu y fuese suplantada por una política orientada a hacer frente al desequilibrio externo y, crecientemente, al fomento de la sustitución de importaciones.

El resultado fue un cambio dramático de la visión comercial en pocos años. Tras haber firmado el acuerdo con Estados Unidos en 1943 y haber sido el anfitrión de la conferencia que sentó las bases del sistema multilateral de comercio en 1945, dos años más tarde México decidió no ser socio fundador del GATT y, a finales de 1949, suspendió también su participación en el pacto con Estados Unidos.

Así, a lo largo de estos 25 años la política comercial persiguió objetivos diferentes: durante la Gran Depresión y los primeros años de la segunda Guerra, continuó siendo un importante instrumento de la política fiscal, aunque también fue utilizada, en ocasiones, para hacer frente a desequilibrios de la balanza de pagos. Por el contrario, en los últimos años del conflicto bélico y en los primeros de la posguerra, México coqueteó con la integración comercial con Estados Unidos y la membresía fundacional del GATT. Ambos casos no llegaron muy lejos. Las presiones proteccionistas de un empresariado nacional en ascenso, combinadas con el clima intelectual en la América Latina de la posguerra, resultaron en la adopción de una política comercial sistemáticamente diseñada para fomentar la industrialización interna, a partir de la segunda mitad de los cincuenta.

1.3. *Efectos de la política comercial durante la Gran Depresión y la segunda Guerra Mundial: 1930-1949*

El impacto de la política comercial adoptada en estas dos décadas y media sobre la economía mexicana también se aprecia en la gráfica 17.1. Allí aparece la evolución del indicador más utilizado para medir el grado de apertura de una economía: el comercio total de bienes (exportaciones e importaciones) como proporción del producto interno bruto. Como se puede observar, en los primeros años de los treinta este cociente se elevó rápidamente. Esto se debió a la interacción de una serie de factores: la depresión internacional contrajo el PIB que, combinado con la depreciación del tipo de cambio y un aumento importante de las exportaciones de minerales, resultaron en un aumento de la relación entre comercio y PIB de 17% en 1930 a 25% en 1935.

A partir de este máximo relativo, comienza un descenso sostenido que dura hasta finales de la segunda Guerra Mundial (13% en 1946). La razón

detrás de esta caída fue la pérdida de importancia relativa de los dos componentes del denominador: las exportaciones y las importaciones. Las primeras pasaron de representar 16.5% del PIB en 1935 a sólo 5.6% nueve años más tarde, a pesar del incremento en las ventas externas de algunos productos que se beneficiaron con la demanda estadounidense durante la segunda Guerra Mundial. En lo que toca a las importaciones, como ha señalado Enrique Cárdenas (1987), la modificación de los precios relativos inducida por la depreciación del tipo de cambio y el choque externo que la depresión de los treinta representó para la economía mexicana, favorecieron la producción para el mercado nacional, lo que dio lugar a un incipiente proceso de sustitución de importaciones.

Por el contrario, entre 1946 y 1956 la relación entre comercio y PIB creció casi ininterrumpidamente, al pasar de 13 a 24% (gráfica 17.1), cifra similar al máximo alcanzado veinte años antes. Entre 1946 y 1956 el valor (en dólares) de las exportaciones mexicanas creció 41%, lo que se tradujo en que su participación en el PIB pasara de 7 a 10%. Las sucesivas depreciaciones del peso mexicano, que llevaron su cotización de 4.85 a 12.50 pesos por dólar entre 1948 y 1956, fueron probablemente el factor más importante detrás de este dinamismo exportador, aunque quizás también el acceso preferencial al amparo del acuerdo comercial con Estados Unidos pudo, mientras estuvo vigente, haber fomentado las ventas externas.

Entre 1946 y 1956 el valor (en dólares) de las exportaciones mexicanas creció 41%, estimuladas por la depreciación del tipo de cambio, que pasó de 4.86 pesos por dólar (vigente desde 1941) a 5.74 en 1948; 8.01 en 1949; 8.65 en 1950; 11.34 en 1954 y, finalmente, 12.50 en 1955. Las importaciones crecieron aún más rápidamente: 78%, resultado del gran dinamismo de la economía mexicana, casi 8% al año en promedio, en el marco de una política comercial todavía relativamente liberal (como se puede apreciar en la gráfica 17.1, el arancel implícito promedio alcanzó su punto más bajo en 1957 con menos de 8 por ciento).

2. El periodo de crecimiento "hacia adentro": 1956-1982

Las decisiones tomadas a finales de la década de los cuarenta tuvieron implicaciones muy importantes para el desarrollo económico de México durante los siguientes años. Al no ser parte contratante del GATT y después de abandonar el tratado comercial con Estados Unidos, el país quedó en libertad para utilizar la política comercial como el principal instrumento de una política industrial orientada a la protección del mercado interno y la promoción de la sustitución de importaciones.

2.1. *La política comercial durante el "desarrollo estabilizador"*

Como se observa en la gráfica 17.1, durante los siguientes 15 años la protección arancelaria de la economía mexicana registró un aumento continuo. Entre 1956 y 1970, el arancel promedio implícito se elevó a más del doble, al pasar de 8.9 a 20.8%. Esta tasa, sin embargo, subestima el nivel de protección del que gozaba la producción nacional, pues México recurrió también a una amplia gama de medidas no arancelarias. Así, mientras que en 1947 sólo 1% de los bienes importados estaba sujeto al requisito de permiso previo, 20 años después la cifra era de 60%, y también se introdujeron precios oficiales para establecer la base sobre la cual se imponían los aranceles ad valorem a las importaciones (King, citado por Solís, 1973: 225).

En el mejor espíritu de las recomendaciones de la CEPAL, la estructura de la protección comercial se escalonó para facilitar la importación de materias primas, insumos y bienes de capital. Esta política se complementó con subsidios y exenciones fiscales (incluyendo arancelarias) para favorecer el establecimiento de industrias "nuevas y necesarias" y facilitar la inversión en sectores intensivos en capital.

Las mediciones pioneras de Gerardo Bueno sobre la protección nominal implícita y efectiva realizadas para el año de 1960, mostraron por primera vez el efecto de la protección sobre la estructura de incentivos de la economía mexicana (Bueno, citado en Solís, 1973: 226-228). En primer lugar, la protección nominal implícita era mucho mayor que la que los niveles arancelarios sugerían: aunque la recaudación en aduanas por impuestos a la importación equivalía a 13% de las compras externas, el diferencial promedio entre los precios internos y externos llegaba a 17%, con un amplio rango sectorial que fluctuaba entre 6% para las actividades agropecuarias y casi 30% para la industria productora de equipo de transporte y maquinaria.

En segundo lugar, como resultado de una protección comercial escalonada, que privilegiaba a la industria —sobre todo a la intensiva en capital— sobre el sector primario, la estructura sectorial de la protección efectiva —la cual mide el impacto de la protección comercial tanto en el producto final como en lo insumos utilizados en su fabricación— era todavía más sesgada. De acuerdo con Bueno, las industrias de alimentos y bebidas, siderurgia y equipo de transporte tenían tasas de protección efectiva de 48, 47 y 45%, respectivamente. En el otro extremo, para la producción agropecuaria y la de combustibles, la protección efectiva era sólo de 3 y 9%, respectivamente.

En la década de los sesenta la política de sustitución de importaciones se profundizó. El arancel implícito promedio se elevó de 13% en 1960 a 21% en 1970, y la cobertura de las importaciones sujetas a permiso previo llegó a casi 70%. Esta política comercial proteccionista fue acompañada por restricciones a la inversión extranjera. El mejor ejemplo de ello fue el decreto automotriz

de 1962 que limitó las importaciones de vehículos y autopartes, estableció un mínimo de 60% de contenido nacional y fijó un tope máximo de 40% a la inversión extranjera en la industria de autopartes.

2.2. *Efectos de la política de sustitución de importaciones sobre la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador*

Durante los 15 años del desarrollo estabilizador todos los indicadores de apertura de la economía mexicana cayeron ininterrumpidamente hasta finales de los años sesenta. La combinación de una política comercial crecientemente proteccionista con un tipo de cambio fijo (hasta 1976), desestimularon las exportaciones y generaron importantes cuellos de botella a la economía mexicana. Como señala Solís:

> El proteccionismo introdujo deformaciones que fueron agudizándose, principalmente en el mercado de trabajo. La importación preferencial de bienes de capital, los subsidios para inversiones en capital físico y el acceso preferencial a fondos prestables a tasas subsidiadas, distorsionó el uso re1ativo de la mano de obra y el capital… Además, las políticas fiscales y salariales gravaban el uso de la mano de obra mediante pagos al seguro social e impuestos. Por ello, la capacidad que tenía la industria para absorber mano de obra, fue reduciéndose.
>
> En el caso de la agricultura, se logró mantener un crecimiento de alrededor del seis por ciento hasta 1965. Sin embargo, ya en la segunda mitad del decenio, el incremento fue de sólo 1.2 por ciento, lo que determinó que la oferta agrícola pasara de una situación de flexibilidad productiva, a otra de inelasticidad; y que de ser exportador de granos, se convirtiera en importador de cereales y oleaginosas…
>
> La interacción del sector agrícola con el industrial tuvo serios efectos sobre la balanza de pagos, ya que al canalizarse la producción industrial hacia el mercado interno y existir un estancamiento agrícola, se redujo la competitividad externa de la economía mexicana y la generación de divisas de este sector, seguidas por una tendencia creciente hacia el desequilibrio externo, que unido a la rigidez de la política fiscal… requirió de un mayor endeudamiento externo para financiar el déficit en cuenta corriente y sobrellevar la crónica debilidad de las finanzas publicas.
>
> Así, al finalizar esta etapa, la economía mostraba dos características importantes: insuficiencia dinámica para crear empleos, y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo, acompañada con un déficit creciente de las finanzas públicas. Ambos factores actuaron conjuntamente como restricciones al crecimiento económico (1994: 40-42).

Las cifras de producción y empleo respaldan los argumentos de Solís (véase el cuadro 17.1). La política comercial proteccionista estuvo acompañada de una notable contracción del sector agropecuario. En tanto que en 1950 este sector representaba 58% de la población ocupada y 19% del PIB total de la economía, para 1980 su participación había caído en más de la mitad, a tan sólo 26 y 8%, respectivamente. Paralelamente, el sector manufacturero vio crecer su peso en la economía de 1950 a 1970, pero en la década subsiguiente se observó una contracción del sector, tanto en términos de empleos como de producción.

Cuadro 17.1. Evolución del PIB y del empleo sectorial, 1930-1990

	Agricultura		*Minería*		*Manufacturas*		*Otros*	
	Empleo	*PIB*	*Empleo*	*PIB*	*Empleo*	*PIB*	*Empleo*	*PIB*
1930	70.2	18.8	1	9.3	13.4	12.8	15.4	59.1
1940	65.4	19.4	1.8	6.4	10.9	15.4	21.9	58.8
1950	58.3	19.2	1.2	5	11.8	17.1	28.8	58.7
1960	54.2	15.9	1.2	4.9	13.7	19.2	30.8	59.9
1970	39.4	11.2	1.4	2.6	16.7	23	42.5	63.1
1980	25.8	8.2	2.4	3.2	11.8	22.1	60	66.4
1990	22.6	7.8	1.1	3.6	19.2	22.8	57	65.8

Fuentes: INEGI (2000); Márquez (2010).

2.3. *1970-1982: intentos fallidos de reforma y crisis económicas*

El sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976) reconoció estas limitaciones y comenzó con aires reformistas. Aunque en su discurso de toma de posesión reiteró la necesidad de evitar que la inversión extranjera desplazara al capital nacional, también enfatizó la importancia de promover las exportaciones, en particular las de productos industriales.

El mejor testimonio de la visión reformadora que se tenía a principios de ese gobierno es el de Leopoldo Solís, quien como director general de la Oficina de Programación Económica de la Secretaría de la Presidencia, era el responsable del diseño del programa económico de gobierno. Para la aprobación del primer presupuesto, Solís preparó un documento con las principales prioridades de política. Se buscaba aumentar la eficiencia del sector industrial, por medio de una reducción de la protección comercial, la eliminación de los subsidios fiscales y la promoción de las exportaciones. Las recomendaciones de política de comercio exterior implicaban un cambio importante con respecto a la orientación que se había seguido: sustitución de permisos previos de importación por aranceles, y reducción gradual y generalizada de estos últimos. Como se aprecia en la gráfica 17.1, a partir de 1971 el arancel

implícito promedio de la economía se empezó a reducir: pasó de 19 a 13% cinco años después.

Estas medidas eran parte de un programa más ambicioso que pretendía acabar con los cuellos de botella que restringían la capacidad de crecimiento económico de México. El ancla del programa era una reforma fiscal que aumentara los ingresos públicos, mejorara la equidad impositiva y promoviera la distribución de la riqueza. También se proponía una política cambiaria más flexible, que equilibrara las cuentas externas y promoviera las exportaciones.

Ninguna de estas dos cosas ocurrió. La oportunidad que representó la devaluación del dólar en agosto de 1971 para modificar la política cambiaria de México se desaprovechó. En ese momento, Solís recomendó que México siguiera el ejemplo estadounidense y adoptara un régimen de flotación cambiaria para "empezar a cambiar la estrategia de crecimiento", fomentar las exportaciones, reducir el déficit comercial e impulsar el crecimiento económico (Solís, 1988: 94-95). El gobierno, por el contrario, decidió continuar con la paridad de 12.5 pesos por dólar.

La reforma fiscal tampoco se adoptó. La administración de Echeverría cedió ante la presión de los organismos empresariales que se oponían a la acumulación universal de ingresos, la desaparición del anonimato en acciones y bonos, la elevación de la tasa del impuesto sobre la renta a las personas de mayores ingresos y la introducción de un impuesto a la riqueza con fines de supervisión (Solís, 1988: 111-112). En cambio, sí se promulgó una nueva ley para la inversión extranjera que se había venido negociando paralelamente a la reforma fiscal.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, expedida el 9 de marzo de 1973, tenía un gran acento proteccionista. La ley clasificó las actividades económicas en cuatro categorías: 1] las reservadas al Estado (como el petróleo, petroquímicos básicos, electricidad y ferrocarriles); 2] las reservadas exclusivamente a mexicanos (en los sectores de comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión); 3] aquéllas en que la inversión extranjera se encontraba sujeta a limitaciones específicas (como un límite de 40% en el capital total en la petroquímica secundaria y la industria de autopartes, así como cualquier otra actividad para la cual existan porcentajes indicados en leyes específicas); y 4] todas las actividades restantes en las que la participación extranjera se encontraba sujeta a un límite de 49 por ciento.

La Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE) —una agencia reguladora establecida por la Ley— fue autorizada, sin embargo, para modificar la regla general de 49% en todas las actividades restantes, y para conceder un porcentaje más alto cuando dicha inversión se consideraba beneficiosa para la economía. En la práctica, la ley se aplicó a los nuevos proyectos de

inversión extranjera, dado que la CNIE permitió a aquellos negocios que pertenecían completamente a extranjeros conservar la estructura de capital existente antes de la adopción de la ley. Al aprobar nuevos proyectos de inversión y reconsiderar el límite de 49%, la CNIE debía tomar en cuenta un cierto número de criterios, incluyendo la complementariedad de las inversiones con el capital nacional y sus efectos en la transferencia de tecnología, balanza de pagos y empleo.

Así, el gobierno del presidente Echeverría acabó profundizando las políticas proteccionistas y los desequilibrios externos de la economía mexicana. Una política de gasto público expansiva, sin la reforma fiscal indispensable para su financiamiento sano y sostenible, combinada con el mantenimiento de la paridad de 12.50 pesos por dólar vigente desde 1955 y un menor grado de protección arancelaria, se tradujo en una crisis de balanza de pagos que forzó, finalmente, al gobierno a devaluar el tipo de cambio en 26 por ciento.

Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) la historia volvió a repetirse. El gobierno empezó con promesas de cambio. El descubrimiento de importantes yacimientos petroleros coincidió con el alza de los precios internacionales de los hidrocarburos. Durante los primeros tres años del gobierno las exportaciones petroleras crecieron 576%, relajando la restricción de divisas que tradicionalmente había enfrentado la economía mexicana.

Al inicio del sexenio se retomaron los esfuerzos de liberalización comercial, se siguió con la sustitución de los permisos previos de importación por protección arancelaria y se comenzaron negociaciones para adherirse al Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Parecía que, finalmente, después de 32 años de haber participado en la reunión fundacional de La Habana, México se uniría al GATT. Sin embargo, después de una consulta pública muy controvertida, el presidente López Portillo tomó la decisión de posponer la adhesión. En su informe al Congreso el primero de septiembre de 1980 declaró:

> En un mundo que atraviesa por la peor crisis de la postguerra, hay fuertes presiones externas para que México, por su posición única como país de tamaño considerable que se expande aceleradamente, importe lo que otros no pueden demandar. Esto explica en buena parte el lento crecimiento de algunas de nuestras exportaciones industriales. El *dumping* y las prácticas comerciales desleales están a la orden del día en todos los ámbitos. Son los poderosos los primeros en infringir las reglas del juego del comercio internacional; en no definir códigos de conducta, o de modificarlos a su conveniencia. Por ello y en apoyo a la política de desarrollo industrial, que requiere congruencia en nuestro trato con el exterior, acordamos aplazar nuestro eventual ingreso al GATT. No debemos dejar que lo que se teje en una parte de nuestro desarrollo se desteja en otro (2006: 185).

La muy favorable situación de balanza de pagos que el país tenía en 1979 cambió radicalmente durante los últimos dos años del gobierno de López Portillo. Entre 1973 y 1976, los precios internacionales del petróleo cayeron 115%, en medio de una política monetaria muy restrictiva por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, que dificultó seriamente el acceso mexicano al financiamiento externo. En agosto de 1982, México anunció que no podría continuar con el servicio de su deuda externa. Como parte de la respuesta a la crisis de balanza de pagos de 1981-1982, el gobierno mexicano expropió la banca privada, adoptó un control de cambios generalizado e impuso restricciones adicionales al comercio exterior. A finales de 1982, la totalidad de las importaciones del país quedó sujeta al requisito de permiso previo.

2.4. *Impacto de la política comercial durante el periodo de inflación y desequilibrio macroeconómico*

En síntesis, durante los setenta los desequilibrios fundamentales de la economía mexicana identificados por Solís se agudizaron. Los intentos aislados de liberalización comercial iniciados a principios del gobierno de Echeverría tuvieron que revertirse, pues no fueron acompañados de programas económicos integrales que hicieran viable la apertura. Por el contrario, políticas fiscales expansivas, ancladas en endeudamiento externo y, en la segunda mitad de la década, ingresos petroleros abundantes, permitieron mantener, temporalmente, tipos de cambio sobrevaluados y abultados déficits en cuenta corriente. Los dos gobiernos concluyeron con agudas crisis de balanza de pagos, abruptas modificaciones en el tipo de cambio y —como vimos— en el caso del gobierno de López Portillo, medidas generalizadas de protección comercial.

La política económica tuvo un marcado sesgo antiexportador. Las exportaciones no petroleras representaron menos de 5% del PIB, con un fuerte crecimiento de las importaciones a principios de los ochenta, que llegaron a representar 15% del producto en 1980, en la medida en que el endeudamiento externo y los ingresos petroleros permitieron financiar un déficit en cuenta corriente de 6% del PIB.

3. La liberalización comercial: 1982-2007

La crisis de 1982 marcó el inicio de una profunda reforma de la política comercial, que se dio en dos etapas claramente distinguibles. En la primera de ellas, la apertura fue unilateral y formó parte del paquete de reformas estructurales que siguieron a la crisis de 1982. Posteriormente, a partir de 1990, la apertura se ancló en una red de tratados de libre comercio.

3.1. *La liberalización unilateral de los ochenta*

En 1983 se inició la eliminación de los permisos previos a la importación y la disminución de la protección arancelaria. La cobertura de las restricciones cuantitativas se redujo a sólo 38% en 1985, y el arancel promedio disminuyó de 27 a 26%. A partir de ese año, y como parte de la decisión del presidente De la Madrid de profundizar la reforma económica, se aceleró la apertura comercial: el arancel promedio bajó a 23% y se eximió del régimen de licencias a otro 7% de las importaciones de México.

Paralelamente a estos esfuerzos unilaterales, el gobierno mexicano retomó las negociaciones de adhesión al GATT, que habían sido abortadas en 1979. En 1986 México finalmente se incorporó al acuerdo y pasó a formar parte del acuerdo multilateral de comercio.

Como parte de su adhesión, México se comprometió a un arancel máximo de 50%. Sin embargo, en estas etapas iniciales de liberalización los niveles de protección comercial siempre fueron inferiores a los consolidados multilateralmente. Desde esta perspectiva, la membresía en el GATT no implicó un esfuerzo de apertura mayor al decidido unilateralmente, como parte de los programas de estabilización y reforma económica de la segunda mitad de los ochenta. La incorporación al GATT constituyó, sin embargo, una señal muy importante del compromiso mexicano con el proceso de apertura, sobre todo después de que la decisión de suspender el proceso de adhesión en 1979, fue seguida por la elevación de aranceles y la imposición generalizada de licencias a la importación en 1982.

El siguiente paso importante del esfuerzo de apertura ocurrió con el programa de estabilización macroeconómica de 1987. Para contribuir a "disciplinar" el nivel interno de precios, el Pacto de Solidaridad Económica redujo el arancel máximo a 20%, simplificó la tarifa en sólo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20%, y continuó disminuyendo la cobertura de las restricciones cuantitativas a la importación. La liberalización comercial recibió, por tanto, su mayor impulso de la necesidad de evitar una espiral inflacionaria. Al final de 1987, los niveles de protección de la economía mexicana se habían abatido significativamente. La media arancelaria tocó su mínimo histórico de 10%, mientras que únicamente 27.5% de las importaciones (sobre todo las agropecuarias) continuaba sujeto al requisito del permiso previo.

3.2. *El fin de la apertura unilateral y el* TLCAN

El inicio del sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), el primero de diciembre de 1988, marca el fin de los esfuerzos unilaterales de liberalización. De hecho, como parte del programa inaugural del nuevo gobierno, se

adoptaron medidas comerciales que significaron un aumento de la protección promedio de la economía mexicana. Con el propósito de "eliminar la dispersión arancelaria" se elevó la mayoría de los aranceles que estaban en cero y en 5%, para adoptar, en principio, una tasa mínima de 10%. Un grupo reducido pero importante de fracciones escapó a esta alza generalizada de aranceles debido a que sus niveles estaban consolidados en el GATT, o bien a que, como parte del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, se acordó su exclusión del incremento. Si bien la intención manifiesta fue cerrar la dispersión arancelaria, también se buscó fortalecer los ingresos públicos mediante la expansión de la base fiscal que el aumento tarifario significaba.

Después de este primer incremento, el objetivo explícito de la política comercial fue aprovechar la adhesión reciente al GATT para expandir el mercado de exportaciones mexicanas y obtener concesiones al esfuerzo autónomo de liberalización. Con Estados Unidos, en especial, el fin era buscar un mayor acercamiento, mediante acuerdos sectoriales y no por medio de una negociación integral.

En cambio, en inversión extranjera el gobierno del presidente Salinas comenzó con reformas unilaterales, tan ambiciosas como el marco legislativo lo permitía. Durante el primer año de gobierno, el reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera simplificó sustancialmente el proceso de aprobación de la inversión extranjera y liberalizó algunos sectores que estaban reservados a empresarios mexicanos.

La renuencia a buscar una integración más profunda con Estados Unidos fue abandonada como resultado de la gira presidencial europea de principios de 1990. En ese viaje, el presidente Salinas percibió el impacto que la caída del muro de Berlín estaba teniendo en la comunidad inversionista internacional, y el reto que las nuevas condiciones internacionales representarían para México. La conclusión fue que, si México quería ser un destino atractivo para el ahorro externo, tendría que acelerar su proceso de reforma económica, aprovechar su vecindad con la economía más grande del mundo y formar parte de un bloque comercial. El acercamiento de México a Estados Unidos, realizado en Davos, Suiza, proponiendo negociar un tratado de libre comercio, fue la respuesta concreta a este diagnóstico. En palabras del presidente Salinas:

> El diálogo directo con los dirigentes políticos de las naciones desarrolladas que formaban parte de la transformación mundial me confirmaron que era indispensable volver a lanzar iniciativas creadoras dentro y fuera del país. Entre ellas, establecer una nueva estrategia para nuestras relaciones internacionales. Una nueva realidad mundial exigía esas inéditas iniciativas. Me quedó claro que el carácter inevitable de la globalización hacía urgente negociar el TLC... Las primeras horas de febrero de 1989, en el hotel Davos... le pedí a Serra (secretario de Comercio y Fomento Industrial) que iniciara los contactos para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000: 50).

Después de cuatro años de trabajos de preparación, negociación y aprobación, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994. En su momento, el TLCAN fue no sólo la mayor zona de libre comercio del mundo, sino también la más ambiciosa. El tratado fue pionero en la inclusión de disciplinas que no acostumbraban ser parte de los acuerdos de libre comercio: además de extender la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias a los bienes agropecuarios, el TLCAN incorporó la liberalización del comercio de servicios y de los flujos de inversión extranjera; disciplinas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, de las compras gubernamentales y novedosos mecanismos de solución de controversias para proteger tanto los derechos de los Estados miembros, como los de los inversionistas y exportadores.

El TLCAN representó un parteaguas en la política de comercio exterior de México, no sólo por el acercamiento económico sin precedente con Estados Unidos, sino porque inauguró también un nuevo enfoque para las negociaciones comerciales del país.

La membresía en el TLCAN despertó el interés de otros países de llevar a cabo negociaciones similares con México. El tratamiento discriminatorio que el TLCAN implicó para los exportadores de otras regiones con respecto a las condiciones que los proveedores e inversionistas estadounidenses y canadienses gozaban en el mercado mexicano, hizo de México un socio atractivo para celebrar tratados similares con 10 naciones de América Latina, en una primera etapa y, más adelante, con contrapartes de otras regiones —la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Israel y Japón—, al tiempo que el país intensificaba su presencia en los foros comerciales multilaterales y regionales. Así, entre 1992 y 2005 México negoció 12 tratados de libre comercio con 43 países y se adhirió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en 1993. Desde este punto de vista, el TLCAN lejos de debilitar la presencia mexicana en el exterior la fortaleció, y le permitió celebrar tratados de libre comercio con otros socios que hubiesen sido inimaginables en ausencia del pacto norteamericano.

La red de tratados de libre comercio que siguieron al TLCAN permitió que México continuara con el proceso de liberalización comercial, sobre todo después de que, como resultado del proceso con Estados Unidos y Canadá, la obtención de reciprocidad se convirtió en una precondición para cualquier esfuerzo de apertura adicional. Efectivamente, la muy ambiciosa eliminación de aranceles y medidas no arancelarias que el TLCAN implicó para la economía mexicana, fue aceptable para el sector privado nacional sólo gracias a que iba a ser acompañada por la apertura recíproca de los mercados de Estados Unidos y Canadá. De esta manera, los otros TLC permitieron satisfacer esta exigencia de reciprocidad, al tiempo que lograron poner a los inversionistas de otros países en igualdad de circunstancias a las

que gozaban los empresarios de Canadá y Estados Unidos, para exportar e invertir en México.

Además, estos tratados atendieron algunos de los retos derivados de la entrada en vigor del TLCAN. El ejemplo más importante de esto es el régimen de maquila e importación temporal. Antes de la entrada en vigor del pacto norteamericano, México podía eximir del pago de aranceles a todos los insumos con la condición de que los productos en los que se utilizaran fuesen reexportados. A partir del primero de enero de 2001, el TLCAN restringió de una manera importante este régimen, afectando a todos aquellos exportadores mexicanos con procesos intensivos en la utilización de productos procedentes de fuera de América del Norte. Los tratados con la Unión Europea y Japón resolvieron este problema, al menos parcialmente, pues la eliminación arancelaria pactada por México con estos socios, permitió a los exportadores mexicanos continuar importando bienes de capital, insumos y materias primas europeos y japoneses, libres de impuestos a la importación.

Sin embargo, al mismo tiempo que México continuaba estas negociaciones, los niveles de protección con respecto al resto del mundo (los aranceles de nación más favorecida o NMF, en la terminología de la OMC) fueron aumentando. Los incrementos se debieron a diversas razones. En algunos casos, como los de la industria textil, confección y calzado, fueron parte de programas de emergencia para hacer frente a la crisis macroeconómica de finales de 1994 y 1995. En otros, respondió a las presiones competitivas derivadas de la aparición de nuevos socios comerciales en el mundo, en particular China. Finalmente, en 1998, como había sucedido casi 10 años antes, se recurrió al aumento arancelario para fortalecer los ingresos fiscales. Frente a las dificultades políticas para eliminar los regímenes especiales de tributación y subir la tasa general del impuesto al valor agregado, el gobierno mexicano optó por un aumento horizontal de los aranceles de 3% y, para los productos "suntuarios", una sobretasa de 10%. El aumento implicó no sólo una elevación en el nivel general de la protección de las importaciones procedentes de países con los cuales no había un tratado de libre comercio, sino también una complejidad adicional en la administración aduanera mexicana. En 2003 México aplicaba a las importaciones de productos no agropecuarios procedentes de países sin TLC, 16 tasas de aranceles entre cero y 50%, con un nivel promedio de casi 16%, una de las más altas del mundo. Si bien estos aranceles NMF se aplican a una proporción menor del comercio exterior de México, pues la mayor parte de los intercambios se hace al amparo de los TLC, el resultado es una política comercial poco transparente, de gran complejidad en su administración aduanera y que merma la competitividad del país.

Los elevados niveles de protección de NMF castigan a los usuarios de insumos procedentes de naciones sin acuerdos de libre comercio con México, poniéndolos en desventaja con sus competidores establecidos en países

con acceso más favorable. Las autoridades aduaneras tienen que administrar 12 tratados de libre comercio, los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), los Programas Sectoriales de Fomento (Prosecs), el régimen de maquila e importación temporal, la regla octava, las cuotas *antidumping*, impuestos compensatorios, salvaguardas, permisos de importación, etc. Claramente, esta proliferación de regímenes comerciales dificulta la administración aduanera y constituye el mejor incentivo para el contrabando, la corrupción, la evasión fiscal y la economía informal.

Adicionalmente, la estructura arancelaria adoptada en este periodo creó sesgos importantes en contra de industrias en las que México presumiblemente cuenta con ventajas comparativas. Los aranceles NMF son más elevados en industrias de bajos salarios en las que el país presumiblemente no cuenta con ventajas comparativas. Aunque pudiesen existir consideraciones de tipo político o social que justifiquen mantener altos niveles de protección en tales industrias, desde un punto de vista estrictamente económico éstos limitan el desarrollo de actividades en las que el país estaría en mejores posibilidades de competir exitosamente en los mercados internacionales. Lo anterior limita también el crecimiento de la productividad y, en consecuencia, de los salarios, en la medida en que la reasignación de factores de empresas menos eficientes a empresas más eficientes, así como de industrias sin ventajas comparativas con aquéllas en las que el país sí las tiene, sea desincentivada. Efectivamente, estudios entre establecimientos manufactureros mexicanos indican que una reducción de las importaciones favorece principalmente a las empresas menos eficientes en industrias de bajos salarios; por el contrario, no existe efecto alguno en establecimientos más productivos en industrias de salarios intermedios, en las que el país se encuentra en mejores posibilidades de competir (López Córdova, 2004).

Recientemente se han hecho esfuerzos notables por revertir estos aumentos y retomar la senda de la liberalización unilateral: en enero de 2005, se restablecieron los aranceles de NMF a niveles de 1998, en septiembre de 2006 se realizaron cortes arancelarios adicionales a 6 089 fracciones y, finalmente, en diciembre de 2008 se anunció la reforma arancelaria unilateral más importante de los últimos 20 años. La reforma abarca 69% de las 12 119 fracciones que integran la tarifa de importación mexicana, afectando a prácticamente todas las importaciones industriales de México (además del sector agrícola, la medida también excluyó a los abonos, objetos de arte o colección y antigüedades, y a las operaciones especiales). La reducción se implementará en diversas etapas, entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de enero de 2013. En 2008, previo a la entrada en vigor de esta reducción, el arancel promedio de importación de NMF para estas fracciones era de 10%, y se espera que al concluir el programa de reducción arancelaria el 1 de enero de 2013 baje a 4 por ciento.

3.3. *Efectos de la liberalización comercial en la economía mexicana*

La economía mexicana se ha transformado como resultado de las reformas económicas y, en particular, de la liberalización comercial del último cuarto de siglo. La relación entre comercio exterior (importaciones más exportaciones de bienes) y PIB que en 1982 representaba 25%, pasó a 64% en poco más de 20 años, y el valor de las exportaciones (en dólares corrientes) se multiplicó 10 veces en el mismo periodo.

El cambio de la composición de las exportaciones mexicanas ha sido igualmente notable. Los productos petroleros que, entre 1982 y 1985, representaban en promedio 60% del total, en el periodo 1993-2003 sólo significaron 9.6% (en 2005 se elevaron a 13% del total como resultado de los mayores precios internacionales del petróleo). Mientras tanto, los artículos manufacturados pasaron a ocupar el lugar que anteriormente correspondía a los hidrocarburos en las ventas externas de México: 33% en el periodo 1982-1985, contra 87% en la década de 1993-2003. En este sector destacan las exportaciones de productos metálicos, maquinaria y equipo, las cuales representaron casi 60% de las ventas externas en 2005.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN también se ha registrado un cambio en la dinámica de los flujos de capital extranjero hacia México. Antes del acuerdo, la inversión extranjera directa promediaba cerca de 3 700 millones de dólares anuales, mientras que, en años de vigencia del TLCAN, ha sido de 18 900 millones de dólares al año, en promedio.

Aunque la red de acuerdos comerciales ha impulsado las exportaciones de México, otros factores también han contribuido al crecimiento de las ventas externas. Dos factores resultan especialmente importantes. Primero, la devaluación del peso a finales de 1994, en forma casi simultánea a la entrada en vigor del TLCAN a principios de ese año, aumentó la competitividad de los productos mexicanos en el exterior. Segundo, la economía del principal mercado de exportación, Estados Unidos, experimentó una marcada expansión durante la segunda mitad de los noventa, alentando las importaciones del resto del mundo, incluido México. Ambos factores resultaron en un aumento de las exportaciones mexicanas, más allá del acceso preferencial a Estados Unidos y otros mercados.

Los resultados de un modelo gravitacional confirman esto para el periodo 1990-2004. En estos modelos, los flujos bilaterales de comercio son directamente proporcionales al tamaño de los países socios e inversamente proporcionales a la distancia geográfica que los separa, asumiendo que ésta es un buen indicador de los costos que el comercio entre ambos enfrenta. Estos modelos también incorporan otros factores que influyen en el intercambio bilateral, como los ciclos económicos nacionales e internacionales, la evolu-

ción del tipo de cambio real de los países exportadores, la afinidad histórica o cultural entre los socios y, de manera muy importante para el caso de México, una variable que indica si existe un acuerdo comercial entre México y un determinado país. De esta manera, es posible aislar el efecto de los TLC en los montos de exportación de México. Los resultados indican que gracias al TLCAN las exportaciones a Canadá y Estados Unidos fueron 15% superiores a las que se hubieran registrado si éste no existiera. Por su parte, los tratados negociados con países latinoamericanos tuvieron un impacto de 7% en promedio, en tanto que los acuerdos suscritos con la Unión Europea, con Israel y con el Área Europea de Libre Comercio impulsaron las exportaciones en 20.7 por ciento.

Aunque estas cifras son alentadoras, hay que matizar también el comportamiento que han tenido las exportaciones mexicanas en los últimos años. Primero, las ventas de nuevos productos de exportación han sido limitadas. El grueso del aumento de las exportaciones mexicanas se explica por el incremento de las ventas de productos que México ha venido exportando desde inicios de los noventa, antes de la entrada en vigor de los tratados. Aunque ha habido una expansión notable del número de productos que México exporta, éstos representaron un porcentaje menor (entre 5 y 15%) de las exportaciones totales de México a Estados Unidos en años recientes (Hummels, 2006).

Por el otro lado, sin embargo, ha habido cambios estructurales importantes derivados de la apertura. La oferta exportable del país se ha desplazado a industrias de mayor sofisticación tecnológica y que pagan mayores salarios. En tanto que en 1992, 69% de las exportaciones manufactureras mexicanas ocurría en industrias clasificadas nominalmente como de tecnología alta o media-alta, tal proporción alcanzó 72% en 2005. Asimismo, el porcentaje en aquellas industrias que pagaban salarios altos o medios-altos, pasó de 65 a 69% de 1992 a 2005. En forma paralela, la oferta exportable también se ha desplazado a productos en los que la distancia y los tiempos de entrega son importantes, lo que respalda la hipótesis de que la ubicación geográfica de México le otorga una ventaja importante (Hummels, 2006).

Segundo, dentro del país el crecimiento de las exportaciones se ha concentrado geográficamente, sobre todo en la frontera norte. Cuatro estados de la República —Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León— representan 60% del aumento de las ventas no petroleras de 1993 a 2003, en tanto que cinco estados más —Guanajuato, Jalisco, Puebla, Sonora y Tamaulipas— aportan 30% adicional. En el extremo opuesto, 16 estados del país contribuyeron en conjunto únicamente con 1% al crecimiento de las exportaciones mexicanas.

Finalmente, también hay que resaltar las implicaciones negativas de una mayor integración con Estados Unidos. A partir de la entrada en vigor, la correlación del ciclo económico de México con el de Estados Unidos ha

aumentado de manera muy importante. Si bien esto ha tenido efectos muy positivos durante la expansión de Estados Unidos, la severa recesión por la que actualmente atraviesa este país se ha hecho sentir sobre las exportaciones y, en general, sobre el nivel de actividad económica de México: en el primer trimestre de 2009 las ventas externas cayeron –21% y el PIB se contrajo a una tasa anual de –8 por ciento.

3.3.1. *Crecimiento, productividad y empleo*

Más allá de los efectos en los volúmenes y en la composición de las exportaciones, la liberalización comercial es importante en la medida que promueva un crecimiento económico sostenible e incluyente.

El debate académico acerca de la relación comercio-crecimiento ha sido intenso y dista de haberse resuelto. En el caso de México, existe evidencia para afirmar que la relación ha sido positiva. En primer término, los estados del norte, integrados a la economía de América del Norte, han experimentado mayores tasas de crecimiento que el resto del país. Así, de 1993 a 2006 la tasa de crecimiento promedio de los estados de la frontera norte fue de 4%, comparada con 3% en el ámbito nacional y 2% para los estados del sur de la República. Lo anterior llevó a que el ingreso per cápita promedio en estos últimos, como porcentaje del ingreso per cápita de los estados de la frontera norte, disminuyera de 48 a 41% durante el periodo en cuestión. Lo anterior contrasta con un proceso de convergencia en los niveles de ingreso de los estados mexicanos que se había registrado de 1950 a 1980. Dicha convergencia, según el estudio de Esquivel y Messmacher (2002), se detuvo durante los ochenta y, posteriormente, el ingreso per cápita estatal comenzó a divergir. Los estudios detallados sobre el tema sugieren, aunque no confirman, que la divergencia observada en la década de los noventa se explica en buena medida por la globalización de los estados fronterizos de México.

Segundo, la integración ha tenido un efecto positivo en la productividad de la economía, el principal motor del crecimiento económico, como demuestra López Córdova (2003). Lo anterior se debe, por una parte, a que la competencia con el exterior ha llevado a los establecimientos del país a ser más eficientes y, por otra, a que ha promovido al mismo tiempo una expansión relativa de aquellas industrias o establecimientos más eficientes. De hecho, al igual que en otras naciones, el proceso de reasignación de recursos es uno de los mecanismos principales para promover el crecimiento de la productividad. Asimismo, la llegada de inversión extranjera directa a México ha tenido un efecto positivo en los establecimientos que utilizan o venden insumos a las industrias receptoras de capitales foráneos. A raíz de la entrada en vigor del TLCAN, el crecimiento promedio de la productividad en los establecimien-

tos manufactureros fue en promedio superior en industrias con mayor orientación al comercio exterior o en establecimientos con capital externo.

3.3.2. *Desigualdad*

El mapa de la globalización de los estados mexicanos muestra una estrecha correspondencia con el mapa de la marginación social del país. Los estados con la mayor incidencia de pobreza y, en general, con los menores índices de desarrollo humano son aquéllos que han permanecido al margen del crecimiento de las exportaciones y de la atracción de capitales externos. Aunque la relación causal entre globalización y marginación seguramente corre en ambas direcciones, diversos estudios indican que la integración económica ha tenido un efecto favorable en la distribución del ingreso y en la reducción de los niveles de pobreza en México. Por ejemplo, Borraz y López Córdova (2007) mencionan que las brechas salariales en las mujeres trabajadoras con distintos niveles de escolaridad era menor en los estados globalizados del norte del país. Eso podría explicarse porque la mayor orientación exportadora ha abierto posibilidades de empleo en actividades con niveles de productividad y salarios superiores.

Consideraciones finales

Durante los últimos 25 años la economía mexicana se ha transformado dramáticamente. De estar orientada sobre todo al mercado interno, hoy se encuentra inserta en la economía global, con una participación muy importante en los flujos de comercio e inversión de América del Norte. La apertura económica llevada a lo largo de estos años ha promovido las exportaciones y los flujos de ahorro externo hacia México, con efectos positivos sobre algunos sectores y regiones. Sin embargo, las reformas llevadas a cabo a partir de la segunda mitad de los ochenta no han sido suficientes para promover tasas de crecimiento altas y sostenidas y superar los rezagos sociales del país. La explicación de esto es que han sido parciales e incompletas. Por una parte, el añejo problema de la debilidad de las finanzas públicas persiste, lo que ha impedido que el gobierno provea los bienes públicos, en calidad y cantidad suficientes, para alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sostenidas. Por la otra parte, si bien es cierto que México es una economía muy abierta hacia el exterior, internamente subsisten importantes cuellos de botella y falta de competencia en sectores clave para el crecimiento económico: telecomunicaciones, electricidad, petróleo, transporte terrestre, educación, por mencionar sólo algunos de los más importantes. Como han señalado algunos

autores (Levy y Walton, 2009, por ejemplo), las fuertes desigualdades sociales, combinadas con la persistencia de poderosos intereses creados, privados y públicos, empresariales y sindicales, han restado competitividad a la economía mexicana. Esto sugiere que para que ésta crezca a un ritmo que permita elevar el nivel de vida de la población y cerrar la brecha de ingreso entre regiones y grupos de población, se requieren reformas internas a la economía nacional tan ambiciosas como lo ha sido la apertura al exterior de los últimos 25 años.

Referencias y bibliografía

Borraz, Fernando, y Ernesto López Córdova, 2007. "Has Globalization Deepened Income Inequality in Mexico?", *Global Economy Journal* **7** (1), pp. 1-52.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

CEFP-Cámara de Diputados, "Ingresos presupuestarios", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, <*http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/03_bancos_de_informacion/01_estadisticas_historicas/02_ingresos_publicos_1980_2008*>.

Esquivel, Gerardo, y Miguel Messmacher, 2002. "Sources of Regional (Non) Convergence in Mexico" (Documento preparado para el Banco Mundial).

Hummels, David, 2006. "Decomposing Mexico's Export Expansion 1991-2004: Understanding the Extent and Nature of Recent Changes in Mexico's Structure of Comparative Advantage" (Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo).

Ibergop-México, 2005. *Hacia la profundización de la integración económica de México*, vol. 4, México, Porrúa.

INEGI, 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <*http://www.inegi.org.mx*>.

IQOM-Inteligencia Comercial, "Implementa Economía la reducción arancelaria más ambiciosa en los últimos 20 años: análisis de sus principales elementos", <*http://www.iqom.com.mx*>.

ITAM, Estadísticas históricas de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, <*http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html*>.

Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén, 2005. *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean,* Washington, Banco Mundial-Stanford University Press.

Levy, Santiago, y Michael Walton, 2009. *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Nueva York, Palgrave Macmillan-Banco Mundial.

López Córdova, Ernesto, 2003. "NAFTA and Manufacturing Productivity in Mexico", *Economía* **4** (3), pp. 55-98.

López Córdova, Ernesto, 2004. "Economic Integration and Manufacturing Performance in Mexico: Is Chinese Competition to Blame?, Beijing, Latin American-

Caribbean and Asia-Pacific Economics and Business Association" (Working Paper No. 23).

López Portillo, José, 2006. *Cuarto informe de gobierno*, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis-Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Salinas de Gortari, Carlos, 2000. *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés.

Sawaya Jank, Marcos, y Simao Davi Silver (coords.), 1980-2005. *Políticas comerciales comparadas: modelos organizacionales y su desempeño*, s.l., ed. de autor.

Serra Puche, Jaime, 2008. "La apertura comercial de México", México, SAI Consultores (Documento de trabajo).

Solís, Leopoldo, 1973. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI.

Solís, Leopoldo, 1988. *Intento de la reforma económica de México*, México, El Colegio Nacional.

Solís, Leopoldo, 1994. *Medio siglo en la vida económica de México: 1943-1993*, México, El Colegio Nacional.

Zabludovsky K., Jaime, 2005. "Escenarios de la integración hemisférica: implicaciones para México", en Ibergop-México, pp. 99-110.

Zabludovsky K., Jaime, 2007. "Políticas comparativas de comercio exterior en México (1980-2005)", en Sawaya Jank y Davi Silver (coords.), pp. 273-318.

Zabludovsky K., Jaime, y Fernando Salas, 2004. *NAFTA as a Tool to Precommit to Market Openness*, inédito.

18. LAS TRANSFORMACIONES DEL CAMPO Y EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: 1929-2008

*Antonio Yúnez Naude**
El Colegio de México

Nosotros paramos la jeta para decir que El Llano no lo queríamos. Que queríamos lo que estaba junto al río. Del río para allá, por las vegas, donde están esos árboles llamados casuarinas y las paraneras y la tierra buena. No este duro pellejo de vaca que se llama El Llano.

JUAN RULFO, *El Llano en llamas*

INTRODUCCIÓN

En el siglo XX el desarrollo de México tuvo dos características contrastantes: en una primera etapa se basó en una fuerte participación del Estado en la economía, y en la segunda, en los mercados. En materia agraria, a partir de la estabilidad política lograda después de la Revolución de 1910 y de la recuperación de la economía internacional, de los años treinta a principios de la década de 1980 el Estado mexicano intervino activamente en el campo, sobre todo en la dotación de tierras, la inversión en obras de infraestructura, el otorgamiento de subsidios al crédito e insumos agropecuarios, el apoyo a los productores de alimentos básicos mediante el otorgamiento de precios de garantía y la asesoría técnica de agrónomos formados en instituciones públicas de educación superior. A partir de la crisis macroeconómica de principios de la década de 1980, la visión del Estado sobre el desarrollo económico del país y del campo empezó a cambiar sustancialmente, al considerar a los mercados el principal motor del crecimiento. En 1986 se puso en marcha la apertura comercial y en 1992 se concluyó la dotación de tierras agrícolas, con la reforma de los derechos de propiedad de este recurso. Así comenzó un profundo proceso de cambios

* Agradezco los valiosos comentarios de José María Caballero, Graciela Márquez Colín, Luis Aboites y Sandra Kuntz. Gracias también a Isael Fierros, Edgar Mendoza, Luis Gabriel Rojas y Valeria Serrano por su apoyo en el acopio de datos y a Graciela Salazar por la revisión del texto; sus colaboraciones fueron posibles gracias al financiamiento que el Conacyt y las fundaciones Ford y Hewlett han otorgado al Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano, <*http://precesam.colmex.mx*>.

para reducir la intervención estatal en la economía, proceso que perdura hasta nuestros días.

A la luz de la evolución y las modificaciones en los principales componentes de la economía del sector agropecuario y rural mexicanos de los años treinta hasta ahora y del contexto internacional, mi principal objetivo en este ensayo es evaluar el desarrollo del sector y los efectos de las políticas públicas y sus variaciones durante el siglo XX y principios del XXI. Pongo especial atención en el componente agropecuario del sector rural mediante la revisión de las tendencias y cambios en la producción, el comercio internacional y en los derechos de propiedad de la tierra. Por límites en la extensión del artículo y falta de datos históricos, no trato los temas de la agroindustria y de los recursos naturales; el estudio de Dyer (2009), cubre el último tema a partir de la década de 1980.

Para cumplir con mis propósitos, divido la historia económica moderna del campo mexicano en cinco periodos a partir de tres ejes: 1] las acciones del Estado mexicano y sus cambios; 2] el contexto internacional y sus modificaciones; y 3] las respuestas de los agentes del campo a las políticas públicas, a la dinámica internacional y a las condiciones económicas. Los periodos son los que siguen: *a*] *1929-1949.* Establecimiento de las bases y comienzo del crecimiento agropecuario. *b*] *1950-mediados de la década de 1960*. Desarrollo de la agricultura mexicana en un contexto de estabilidad macroeconómica y un marco internacional favorable. *c*] *Segunda mitad de los sesenta-fines de los setenta*. Inestabilidad y depresión agrícola. *d*] *1980-principos de la década de 1990*. Crisis macroeconómica e inicio de las reformas a la economía nacional y al campo. *e*] *1991 a la fecha*. Profundización de las reformas, liberalización del comercio agropecuario y comienzo de la incipiente democracia en México.

El capítulo tiene cuatro partes. En la primera describo las tendencias generales en la producción y comercio agropecuario de México de los años treinta hasta la actualidad. A partir de estos acontecimientos económicos, mi propósito en la segunda parte es proponer explicaciones sobre las transformaciones que experimentó el campo mexicano durante el periodo estudiado, poniendo especial atención en las políticas públicas al agro. De lo anterior resulta que la inequidad entre los agentes del campo y entre las regiones rurales de México, así como la heterogeneidad productiva, han sido constantes en el desarrollo del agro del país (con ello me refiero a la coexistencia de productores agropecuarios de corte empresarial y comerciales con unidades familiares pobres en producción y consumo). Dedico entonces la tercera parte del artículo a analizar el papel que el Estado mexicano posrevolucionario ha jugado en la reproducción de estos fenómenos. Concluyo con una síntesis y una breve reflexión sobre las opciones de políticas para el desarrollo rural.

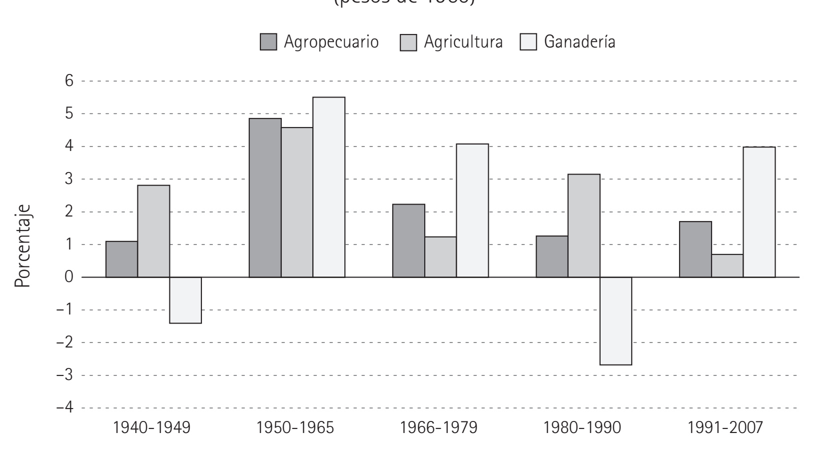
1. Las tendencias: 1929-2008

Al considerar la economía del sector primario como aquélla formada por las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas y pesqueras, la primera ha sido, desde principios del siglo XX, la de mayor importancia (véase el capítulo 12 de este volumen). La participación de la agricultura en el valor del producto interno bruto (PIB) primario ha fluctuado entre 70 y 63%, la de la ganadería entre 38 y 28%, y la de la silvicultura y la pesca no ha superado 9% (Nafinsa, 1970, 1984; Sagarpa <*www.siap.gob.mx*>; Warman, 2004).

1.1. *Producción*

El ritmo de crecimiento del PIB agropecuario (PIBA) experimentó altibajos durante el siglo XX, al igual que sus dos componentes. En la década de 1930, el PIBA creció 2% en promedio anual, revirtiendo la tendencia negativa que tuvo durante la década previa a raíz de la Revolución y de la depresión estadounidense de fines de los veinte (Warman, 2004: 117). En pesos constantes de 1960, durante la década de 1940 el PIB agrícola aumentó 3% y el ganadero decreció (–1.4%), mientras que de 1950 a 1965 se dio el periodo de auge agropecuario: la producción agrícola creció a un ritmo promedio anual de 4.6% y la ganadería 5%. A partir de la segunda mitad de la década de 1960 el crecimiento agropecuario y de sus dos componentes no han logrado superar el alcanzado en el periodo anterior (gráfica 18.1).

Gráfica 18.1. Tasas medias de crecimiento anual del PIBA, 1940-2007 (pesos de 1960)



Fuentes: 1940-1949, Reyes *et al.* (1974: 150); 1950-1979, Nafinsa (1970, 1984); 1980-1986, ITAM <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>; 1987-2003, Fox (2006); y 2004-2007, INEGI <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx/*>.

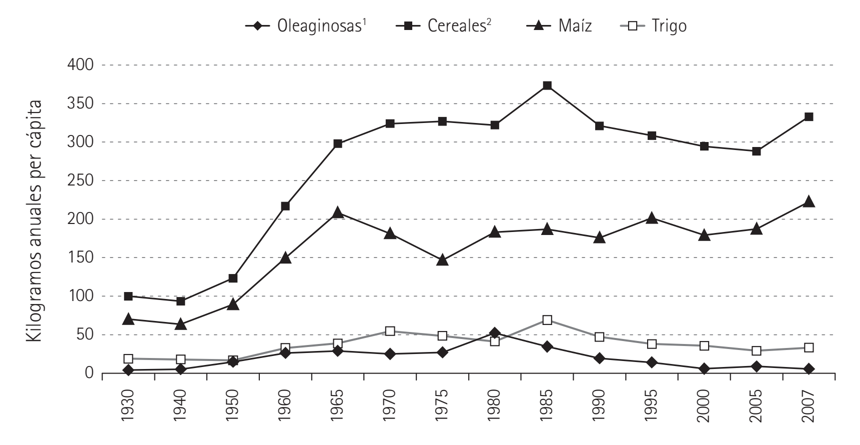
En general, la oferta de los principales alimentos producidos en México (llamados cultivos básicos) tuvo tendencias similares al PIB de la agricultura. El volumen de la oferta de frijol, de cereales y oleaginosas cultivados tradicionalmente en el país (arroz, cebada, frijol, maíz, trigo, ajonjolí y semilla de algodón) aumentó sustancial y sostenidamente desde la década de 1930 hasta mediados de los sesenta, fue entonces que su ritmo de crecimiento bajó, se estancó o se tornó negativo (cuadro 18.1). Por su parte, la producción nacional de frutas, legumbres y hortalizas ha crecido continuamente desde finales de los veinte (no es posible construir series históricas sobre la producción de

Cuadro 18.1. Volumen de producción de los principales cultivos básicos, 1925-2007 (tasas medias de crecimiento anual, porcentaje)

	Arroz	*Frijol*	*Maíz*	*Trigo*	*Cebada*	*Sorgo*[1]	*Ajonjolí*	*Cártamo*	*Soya*[1]
1925-1939	1.30	–1.69	0.03	2.64	0.58		8.90		
1940-1949	6.16	10.12	6.42	0.90	5.02		11.17		
1950-1965	4.80	8.59	7.26	7.17	1.17		4.46		
1966-1979	2.30	–3.94	0.47	2.90	9.69	9.46	–1.57	7.27	16.71
1980-1990	–1.21	3.25	1.69	3.51	–0.74	2.46	–7.92	–10.43	5.97
1991-2007	–1.02	–2.02	3.18	–0.90	0.74	2.30	–1.50	1.58	–12.33

[1] El cultivo de sorgo y soya fue significativo a partir de la década de 1960.
Fuentes: 1925 a 1970, SARH (varios años) y Nafinsa (1980-1986); 1970 en adelante, ITAM <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>; Sagarpa <*www.siap.gob.mx*>.

Gráfica 18.2. Producción per cápita de los principales cultivos básicos, 1930-2007



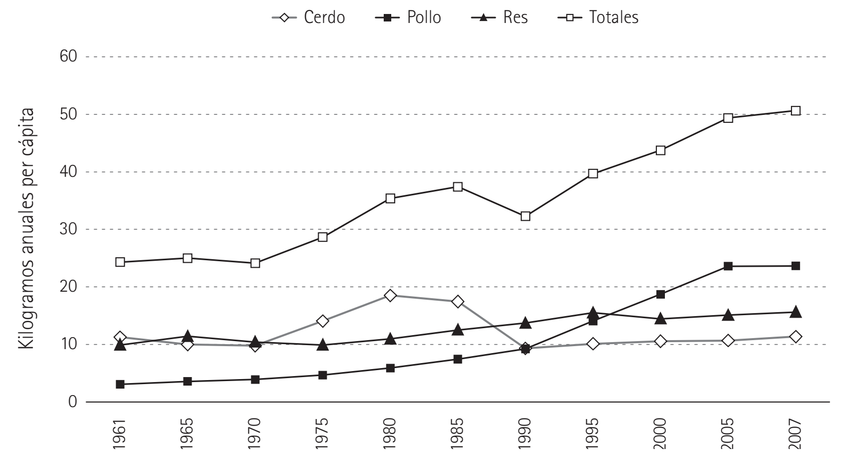
[1] Ajonjolí, semilla de algodón, cártamo y soya.
[2] Arroz palay, maíz, cebada, trigo, sorgo (incluye frijol y el cultivo comenzó en 1960).
Fuentes: producción 1920-1970, SARH (varios años), Nafinsa (1980-1986); 1970 en adelante, ITAM <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>, Sagarpa <*www.siap.gob.mx*>; población: 1920-1980, Nafinsa (1970 y 1984), 1981-2008, INEGI <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx/*>.

estos bienes por falta de datos y por la incorporación de gran variedad de nuevos productos durante el periodo).

Una manera de aproximarse al significado de las modificaciones en la oferta agrícola, es a partir de la evolución per cápita del volumen producido en México de los cultivos más importantes. La de arroz, maíz, cebada, trigo y frijol creció de 1940 a mediados de la década de 1960, y ha permanecido prácticamente estancada desde entonces (gráfica 18.2).

El comportamiento de los principales componentes de la ganadería ha sido muy diverso a lo largo del periodo estudiado, lo cual se refleja en las cifras sobre producción per cápita de las principales carnes producidas en México (gráfica 18.3). La producción de pollo ha crecido desde la década de 1960, pero sobre todo a partir de los noventa. Por su parte, la oferta per cápita de carnes de bovino y de cerdo ha experimentado altibajos, la de cerdo en especial. Las diferencias en los ritmos de crecimiento por tipo de carne significa que la de aves ha desplazado a las de bovino y porcino como el principal bien cárnico producido en México.

Gráfica 18.3. Producción per cápita de las principales carnes, 1961-2007



Fuentes: producción, FAO <*http://faostat.fao.org/*>; población, Nafinsa (1981-2008), INEGI <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx/*>

1.2. *Comercio exterior*

La segunda Guerra Mundial favoreció la venta al exterior de productos agropecuarios mexicanos, que creció 75% durante la década de 1940. Destacan las exportaciones de fibra de algodón (que en 1950 aportaron alrededor de 50% del valor total de las exportaciones de México). Este cultivo ocupó el

lugar que tuvieron las ventas al exterior de carne de ganado bovino en los cuarenta. La importancia de la fibra en las exportaciones mexicanas se mantuvo hasta los años sesenta (Warman, 2004: 118). A partir de esta década, las ventas al exterior de café y de jitomate comenzaron un proceso de crecimiento continuo, a las que se fueron añadiendo otras hortalizas y frutas (Yúnez, 1989). En cuanto a las exportaciones ganaderas, los estados de Sonora y Chihuahua han sido tradicionalmente los exportadores de becerros en pie a Estados Unidos, situación que se mantiene hasta ahora.

El estancamiento de la producción agrícola a partir de mediados de los sesenta y el aumento en el ingreso nacional provocaron el crecimiento de las importaciones de cultivos básicos, entre las que destacan las de maíz y trigo. Entonces México era un exportador neto de los dos cereales, condición que perdió a partir de la década de 1970 (Faostat, <*http://faostat.fao.org/*>). En este año comenzó el proceso de importaciones crecientes de maíz, que perdura hasta nuestros días, convirtiéndose en el cultivo de más peso en el comercio agrícola de México. El trigo comenzó a importarse durante la misma década, pero fue a partir de los noventa cuando las compras al exterior de este cereal crecieron sostenidamente, al igual que las de arroz y soya (véase la gráfica 18.4).

Gráfica 18.4. Volumen de importaciones de maíz, trigo y otros cultivos básicos, 1961-2005

[1] Arroz, frijol, cebada, maíz, soya, sorgo y trigo.
Fuente: FAO, <*http://faostat.fao.org/*>.

En materia ganadera, el saldo comercial favorable en el comercio exterior mexicano de carnes se volvió negativo a partir de la década de 1980. México no ha sido un gran exportador de carnes y no importó grandes cantidades hasta fines de los años ochenta. A partir de 1988 las compras al exte-

rior de carnes han aumentado de manera sostenida, de 230 millones de dólares corrientes a 1.9 mil millones en 2005 (las exportaciones no rebasaron los 29 y 129 millones en estos dos años, respectivamente). Los principales productos ganaderos comercializados por México son las carnes de cerdo, de bovino, de ovino y de aves. Los estados del norte mexicano tradicionalmente han exportado becerros en pie a los estados vecinos en Estados Unidos; México, por su parte, importa sus productos, incluida la leche.

En síntesis, la dinámica del comercio agropecuario de México muestra que a principios de la década de 1970 el país comenzó el proceso de convertirse en un importador neto de alimentos (granos, carnes y leche) y exportador de frutas y hortalizas (desde el último tercio del siglo XIX, el café ha sido un importante producto de exportación). En los años setenta el agro comenzó, pues, a perder el papel que jugó como proveedor por excelencia de divisas a la economía nacional, y en la década de 1980 desapareció el superávit agropecuario y se inició el proceso de déficits recurrentes y crecientes en la balanza comercial del sector (Yúnez, 1989, cuadro 1; Fox, 2003, 2006; Calderón, 2007).

2. Determinantes de la evolución económica del campo mexicano

En este apartado intento responder a la interrogante: ¿cuáles han sido los fenómenos que pueden explicar la evolución y cambios experimentados por el sector agropecuario de 1929 a la fecha? Lo hago a partir de la revisión de los principales acontecimientos según la periodización que he propuesto, y tomando en cuenta la heterogeneidad en las condiciones de producción que han caracterizado al sector.

2.1. *Las precondiciones (1925-1939) y el inicio del crecimiento agropecuario (1940-1950)*

Después de una drástica caída durante la segunda mitad de los años veinte (–2%), la oferta nacional agrícola comenzó un proceso de crecimiento sostenido. A precios constantes, el valor de la producción del sector creció a una tasa anual de 1.2% durante 1930-1935, y de 3.7% en el lustro posterior (Gómez, 1978: 725). Dos son los principales acontecimientos que contribuyeron al crecimiento del agro: el aumento de la tierra cultivable a raíz de la aplicación de la reforma agraria durante los años treinta, y las mejoras en la calidad de la misma por las inversiones del Estado mexicano en obras de infraestructura para irrigación.

La reforma agraria se inició en la década de 1920 con las reglamentaciones establecidas sobre la restitución y dotación de tierras y con el reparto masivo de las mismas durante la década posterior, a partir de la promulgación y aplicación del Código Agrario en 1934 (Appendini, 2009). Durante el gobierno del presidente Cárdenas la dotación de tierras fue más del doble que la realizada entre 1925 y 1934. En efecto, durante el cardenismo se repartieron 17.9 millones de hectáreas, y para 1940 se había repartido 15% del territorio nacional entre casi dos millones de personas (Wilkie, 1967: 194).

La aplicación de la reforma agraria creó la estructura de derechos privados, ejidales y comunales sobre el uso de la tierra que ha caracterizado al campo mexicano; e impulsó la equidad en la distribución de este activo en el medio rural. Mientras que en 1930, por ejemplo, 93% de la tierra era privada, en 1970 esa proporción bajó a 50%, y los derechos de propiedad restantes estaban bajo el régimen ejidal/comunal (Appendini, 2009). Las tierras ejidales (que podían ser individuales o colectivas) eran poseídas en usufructo por los beneficiarios, pero no podían ser objeto de compra-venta o hipoteca, y no podían ser abandonadas so pena de perderlas a manos del Estado, propietario originario del recurso. Una consecuencia de la dotación de tierra y del aumento de la población rural fue el crecimiento del minifundio. Según datos proporcionados por Hansen, en 1960 el 90% de la tierra ejidal estaba distribuida en tenencias de menos de 10 hectáreas, mientras que, del otro lado del espectro, 3% de las propiedades conformadas por grandes unidades agrícolas era responsable de 54% del producto agrícola total (Hansen, 1974: 78-80). Así, entre los componentes de la estructura agraria se estableció una gran heterogeneidad. La propiedad privada estuvo formada por agricultores y ganaderos con grandes y medianas extensiones de tierra (sobre todo en el norte del país) y por minifundistas (principalmente en algunas zonas montañosas y en el sureste). Por su parte, la propiedad social (núcleos agrarios) estuvo compuesta por ejidos y por comunidades agrarias con derechos de propiedad común: los primeros usaban la tierra fundamentalmente con fines agropecuarios y en extensiones medianas y muy pequeñas, y las segundas con derechos de explotación comunal, sobre todo en pastizales, montes y bosques. Warman (1975, 1978) y Yúnez (1988) sostienen que aunque la propiedad privada y social difería en los aspectos políticos, en términos económicos los grandes y medianos productores agropecuarios privados y ejidales tenían (y tienen) características de comportamiento similares (por ejemplo, su producción es para el mercado y para la obtención de ganancias), y lo mismo sucedía (y sucede) con los minifundistas privados y ejidales (entre otros, producen para la subsistencia familiar).

En la década de 1930, el proceso de dotación fue seguido por la inversión pública en obras de irrigación. El número de hectáreas beneficiadas con este tipo de acción pasó de 20 100 en 1925-1930, a 138 100 en 1930-1934, y creció

en más de cuatro veces entre 1940 y 1946 (ITAM, <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>).

En la década de 1940 el valor de la producción agrícola siguió creciendo (véase la gráfica 18.1). En términos físicos, tal dinámica se basó principalmente en aumentos en la superficie cosechada y en los rendimientos. De 1940 a 1945, la primer variable subió a una tasa promedio anual de 1.3%, y de 5.5% en el quinquenio siguiente, y los rendimientos lo hicieron en 4 y en 8%, respectivamente (Gómez, 1978: 725).

Entre los eventos que explican el buen comportamiento de la agricultura mexicana durante los años cuarenta destacan la apertura de alrededor de un millón de hectáreas de tierra a la irrigación y la seguridad otorgada a los propietarios privados de tierra mediante la aplicación del derecho de amparo. Lo anterior se dio de manera paralela con el aumento en la demanda internacional de alimentos causada por la segunda Guerra Mundial. No obstante, la economía mexicana experimentó inflación en algunos años del periodo (en términos nominales los precios subieron en más de 15% en 1937 y de 1942 a 1946) y el peso se devaluó frente al dólar estadounidense en 1938 (26% respecto a 1937) y en 1949 (casi 40% en relación con 1948) (Nafinsa, 1979, 1984); Cárdenas, capítulo D de este volumen).

2.2. *El auge: 1950-mediados de los sesenta*

De mediados de los años cincuenta hasta 1972, México se caracterizó por la estabilidad macroeconómica: la inflación anual fue menor a 5% y el tipo de cambio se mantuvo en 12.5 pesos por dólar (Nafinsa, 1979, 1984); Cárdenas, capítulo D de este volumen). De 1950 a 1965, el valor de la producción agrícola a pesos constantes creció a un ritmo promedio anual muy superior al de la década de 1940 y la ganadería se recuperó notoriamente (véase la gráfica 18.1). En términos físicos, tal dinámica se explica por aumentos en la superficie cosechada y, sobre todo, en los rendimientos: la superficie creció en promedio anual 5, 2 y 5% durante 1950-1955, 1955-1960 y 1966-1970, respectivamente, y los rendimientos crecieron 18, 12 y 23% durante los mismos quinquenios (Gómez, 1978: 725).

Además de la estabilidad macroeconómica, los eventos que sobresalen para explicar el buen comportamiento de la agricultura mexicana durante la etapa de auge son los que siguen. Si bien descendió la cantidad de hectáreas dotadas, tal proceso continuó durante el periodo agregando medidas que otorgaran seguridad a los productores privados a partir de la aplicación del amparo agrario. El esfuerzo estatal por extender la tierra irrigada continuó hasta finales de los cincuenta: la superficie total acumulada cubierta por obras de riego llegó a más de 2.2 millones de ha en 1952-1958 (ITAM, <*http://*

biblioteca.itam/recursos/ehm.html>). Al crecimiento en la productividad agrícola promovido por la irrigación se le unió el aumento en el uso de fertilizantes, así como el de semillas mejoradas de maíz y trigo surgidas de la llamada Revolución Verde del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). Fenómenos adicionales que impulsaron la producción agropecuaria, fueron el crecimiento en la demanda de alimentos a raíz del aumento en el ingreso de los mexicanos y las condiciones favorables de demanda internacional durante la posguerra, el conflicto en Corea y el comienzo de la Guerra Fría, los cuales promovieron las exportaciones mexicanas, especialmente las de algodón en los años cincuenta.

Durante su periodo de auge, el sector agropecuario no sólo creció en forma sostenida; también se convirtió en una fuente importante para proveer recursos al resto de la economía del país mediante tres mecanismos: saldos comerciales favorables; contribuciones netas positivas a las finanzas nacionales (recibió menos recursos de los que aportó al presupuesto público y a la banca privada); y transferencias al resto de la economía a partir de los precios relativos (es decir, fue desfavorable al agro la relación entre los precios de su producción respecto a los precios del producto interno nacional) (Gómez, 1978; Yúnez, 1988).

2.3. *El declive del crecimiento agropecuario: 1966-1979*

A fines de la década de 1960 comienza el fin del auge del agro mexicano, y en los primeros años de la década de 1970 se inicia un periodo de crisis macroeconómicas recurrentes que se prolongaron hasta la de 1994-1995. En efecto, de 1966 a 1979 el ritmo de crecimiento del PIB agrícola se redujo en casi cuatro veces respecto a 1950-1965 (véase la gráfica 18.1); el aumento de los rendimientos en la producción de este subsector se desplomó (1% anual durante 1960-1979 frente a más de 3.5% de 1950 a 1965 (Gómez, 1978: 725); el excedente de la balanza comercial agropecuaria empezó a reducirse; y la aportación del sector a las finanzas públicas se revirtió. Lo anterior, unido al aumento de la población y de la demanda de alimentos, provocó la reducción del ritmo de crecimiento de las exportaciones, la disminución de la producción nacional per cápita y el aumento de las importaciones agropecuarias (Yúnez, 1989). Asimismo, el crédito de la banca al agro se redujo entre 1945 y 1965 y, en promedio, el peso del sector agropecuario en el PIB nacional (16%) fue menor al del financiamiento total que recibió (17%), mientras que de 1969 a 1975 el sector recibió menos financiamiento respecto a su contribución al PIB nacional (10% frente a menos de 10% del crédito) (Gómez, 1978; Nafinsa, 1970, 1984).

La depresión agropecuaria de México que comenzó en la segunda mitad de la década de 1960 coincidió con aumentos en la participación del Estado

mexicano en el sector. Por ejemplo, según estimaciones de Gómez, a partir de 1963 la contribución del agro a las finanzas públicas se tornó negativa, sobre todo de 1970 a 1976 (Gómez, 1978: 716-718).

Los acontecimientos descritos exigen el estudio de la evolución de los principales componentes del agro y de las acciones que el Estado mexicano tomó durante el periodo. Con estas investigaciones estableceré el contexto en el que se dieron los cambios radicales de las políticas públicas dirigidas al campo iniciadas en la década de 1980.

Durante los gobiernos de los presidentes Díaz Ordaz y Echeverría se dotó de grandes extensiones de tierra, proceso que incluyó la ampliación de la frontera agrícola a bosques y selvas del sureste del país y tuvo una gran cantidad de beneficiarios. Sin embargo, las tierras entregadas fueron cada vez de menor calidad para la producción agrícola, lo cual, unido al aumento de la población rural, promovió el minifundio y explica en parte la reducción en los rendimientos de la producción agrícola. A partir de la década de 1980 disminuyó la dotación de tierras y llegó a ser prácticamente nula en los tres años previos a la promulgación de la reforma ejidal (ITAM, <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>).

El gobierno del presidente Echeverría incorporó al riego más de medio millón de hectáreas (casi el doble respecto al periodo 1958-1970). Además, en el transcurso de esta administración y en la siguiente, crecieron los subsidios agropecuarios y al consumo de alimentos proporcionados por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo, creada en 1961), así como los apoyos de esta empresa paraestatal al almacenamiento y comercialización de cultivos básicos. Yúnez (2003) explica que dentro de estas acciones estuvo la protección que Conasupo garantizó a productores comerciales mediante la fijación de precios de garantía[1] a tales cultivos y el control de sus importaciones, incluidas las de leche. El periodo de fuertes intervenciones culminó con la creación en 1980 del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa con elevados subsidios para promover la producción de maíz y frijol, que se eliminó a raíz de la crisis macroeconómica de 1982.

El declive del crecimiento agropecuario de 1966 a 1979 no fue generalizado: se explica fundamentalmente por lo que sucedió con la producción de maíz y en menor medida de frijoles. El grano es el cultivo alimenticio de mayor importancia en México; por ejemplo, durante el siglo pasado más de 45% de la tierra dedicada a la agricultura se usó para producirlo. De 1966 a

[1] Fue el mecanismo usado por el Estado mexicano hasta la década de 1990 para promover la producción de cultivos considerados importantes en la dieta nacional (entre ellos el frijol, el maíz y otras gramíneas y algunas oleaginosas). A partir del control de las importaciones de estos bienes y de la fijación de precios en las compras de los mismos por parte de Conasupo, el Estado aisló a los productores mexicanos de la competencia internacional.

1979 la tasa de cambio promedio anual del volumen producido del grano (TMCA) fue casi nula, frente al aumento de 7% durante los 10 años previos. Asimismo, la TMCA de la oferta de frijoles fue negativa. En contraste, durante el periodo de declive agrícola el volumen de la producción del resto de los cultivos básicos más importantes y de frutas y hortalizas continuó creciendo a tasas elevadas. Además destaca el auge que experimentó la producción de sorgo, cártamo y soya de 1966 a 1979 (véase el cuadro 18.1). A la depresión en la producción nacional de maíz y frijoles se añadió el desplome de la oferta de algodón provocada por la reducción de su demanda internacional, a causa en parte por el fuerte aumento del uso de fibras artificiales en la industria textil (Yúnez, 1988, cuadro 39: 185-196).

A diferencia de la agricultura, el PIB de la ganadería creció sustancialmente de 1966 a 1979: en pesos constantes a un ritmo promedio anual de 4% y en términos físicos a una tasa de 5.5% cada año (gráfica 18.1) (Faostat, <*http://faostat.fao.org/*>).

A partir de las tendencias descritas, lo que sucedió con la oferta nacional agropecuaria de mediados de la década de 1960 a fines de la siguiente puede resumirse en tres fenómenos: 1] reducción del ritmo de crecimiento agrícola provocado por el declive en la producción de maíz y, en menor medida, en la de frijoles y algodón; 2] reorientación del sector a las actividades ganaderas y mayor producción de alimentos para el consumo animal; y 3] aumento del cultivo de cártamo, soya y sorgo para el mercado nacional y de vegetales y frutas para el estadounidense ante una demanda en crecimiento.

El declive de la producción nacional de algodón se debe sobre todo a factores del exterior y el del maíz y frijoles tiene otras causas. En el caso del maíz, y como analizo más adelante, tiene que ver con movimientos en su precio relativo y con la estructura de su producción en México. En cuanto a los frijoles, las razones de su ritmo negativo de crecimiento durante el periodo son más difíciles de dilucidar, por lo que merecen estudio, inexistente en la literatura.

Una de las causas de la pérdida de dinamismo en la oferta nacional de maíz está relacionada con el precio relativo al productor del grano en México: a diferencia de su constante crecimiento entre 1950 y 1963, éste prácticamente no experimentó cambios de 1964 a 1972. En términos nominales, durante este periodo el precio medio rural del grano se mantuvo entre 940 y 900 pesos por tonelada (946/ton en promedio de 1963 a 1972), y empezó a crecer —sobre todo a partir de 1974 (1 463/ton)— para duplicarse en 1980 (5 019 pesos) respecto a 1979 (2 425/ton) (Nafinsa, 1970, 1984). En contraste con el maíz, desde mediados de los años sesenta subió el precio nominal medio rural de otros cultivos básicos (ajonjolí, cártamo, semilla de algodón, soya y sorgo en menor medida), así como el de hortalizas y frutas de exportación. Con base en lo anterior, puede proponerse que la evolución negativa

del precio del maíz en relación con el de otros bienes de importancia cultivados en México explique en parte el estancamiento en su producción de mediados de los años sesenta a mediados de los setenta. Es decir, que la tendencia en los precios relativos al productor agrícola haya promovido el cultivo de bienes distintos al maíz. A esto habría que añadir que la apertura de gran cantidad de tierras con irrigación realizada por el gobierno de Echeverría pudo reforzar el proceso.

El estudio de la evolución de la oferta de maíz quedaría incompleto si se ignora la enorme heterogeneidad en las condiciones en que se ha producido en México; a saber, para la venta a partir de la irrigación y de la aplicación de mejoras tecnológicas (por ejemplo de semillas híbridas) o explotando tierras buenas de temporal, y para la subsistencia de las familias campesinas que lo producen en condiciones tecnológicas precarias. Las hipótesis expuestas en el párrafo previo sólo se aplican a los productores comerciales del grano (privados y ejidales), ya que los de subsistencia (minifundistas, también privados y ejidales) estaban relativamente aislados de los movimientos en los precios relativos.

A partir de que este último tipo de productores cultivaban maíz en tierras de temporal y de las cifras existentes —que muestran que la oferta del grano en este tipo de tierra fue la que experimentó una fuerte caída a partir de mediados de la década de 1960—, Gómez (1978), Barkin y Suárez (1985), y Yúnez (1988) argumentan que los problemas agrícolas de México iniciados en 1965 son resultado de una "crisis campesina", es decir, del desplome en la producción maicera por parte de los pequeños productores temporaleros del grano. Básicamente, en dichos estudios se propone que la situación se debe a la prolongada y elevada magnitud de las transferencias hechas por el componente campesino al resto de la economía mexicana durante las décadas previas. Sin embargo, en los estudios al respecto no se establece con precisión y en concreto el vínculo entre transferencias de excedente campesino y la depresión de su producción.

Del comienzo de la llamada crisis agrícola a la fecha han transcurrido más de 40 años, y sabemos que en la actualidad permanece en México la agricultura familiar de subsistencia, sea ésta privada o ejidal. Con esta perspectiva, me inclino a proponer que parte de los problemas en la producción de temporal de maíz de mediados de los sesenta a fines de los setenta se deba a la sobreexplotación de este tipo de tierras, causada por la presión poblacional y por la ausencia de la aplicación de mejoras técnicas productivas en la explotación de gran parte de ellas.

Entonces, puede argumentarse que la depresión del agro de fines de las décadas de 1960 y 1970 no fue generalizada, no obstante, el periodo marca el inicio de la etapa durante la cual el sector agropecuario dejó de ser uno de los pilares del desarrollo económico de México.

2.4. *La crisis macroeconómica y el inicio de las reformas*

En México poco duró la euforia provocada por el descubrimiento de los ricos yacimientos de petróleo en los setenta en el contexto de la crisis internacional de los hidrocarburos de 1973, y el consecuente aumento en sus precios. La esperada "administración de la abundancia" durante el auge petrolero mexicano desapareció a raíz de los agudos problemas macroeconómicos entre 1982 y 1983, causados en parte por el desplome en los precios internacionales del petróleo y por la incapacidad de pago de la deuda internacional contraída por el gobierno del presidente López Portillo.

El pobre desenvolvimiento del agro mexicano durante la década de 1980 fue uno de los fenómenos que contribuyeron a que se considere a estos años como la década perdida. En pesos constantes, el ritmo de crecimiento promedio anual del PIB agropecuario no sobrepasó el 1.3% de 1980 a 1990, aunque fue opuesto el comportamiento de sus dos componentes: la agricultura creció 3.2% y la ganadería decreció –2.7% (véase la gráfica 18.1). El aumento en la producción agrícola se explica principalmente por la recuperación del crecimiento en el volumen de maíz, frijol, trigo y sorgo (de 1980 a 1990 sus tasas medias de crecimiento anual fueron de 1.7, 3.3, 3.5 y 2.5%, respectivamente), así como por la elevación del ritmo de crecimiento en el cultivo de frutas y hortalizas. Por su parte, la oferta de arroz y de las principales oleaginosas comenzó un declive que se prolonga hasta ahora (véase la gráfica 18.2).

La importancia del maíz y los cambios en su oferta a partir de la década de 1980, y la mayor desregulación de la economía decidida a principios de la siguiente —la reforma ejidal de 1992 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 1994—, merecen considerar los detalles de la dinámica experimentada en la producción de la gramínea. En términos físicos su oferta experimentó fuertes fluctuaciones durante los años ochenta y noventa: de alrededor de 14 millones de toneladas en 1980 y 1985, a unos 11 millones de 1981 a 1984 y de 1986 a 1989; en 1990 y 1991 la oferta de maíz recuperó el volumen producido en 1985, y 1992 marcó el inicio de sus continuos aumentos anuales hasta la fecha (FAO, Nafinsa, INEGI, ITAM, Sagarpa). El notable crecimiento en la producción de maíz a partir de principios de los noventa se explica en parte por la reorientación de la agricultura en Sinaloa al cultivo del grano (por ejemplo, el peso de este estado en la oferta nacional del cultivo pasó de un promedio de alrededor de 4% en la década de 1980 a más de 16% de 1991 a 2007) (Sagarpa-Siacon, <*www.siap.gob.mx*>).

A diferencia de la oferta agrícola, la ganadera decreció durante 1980-1990 (véase la gráfica 18.1), fenómeno explicado por la depresión de la actividad porcícola en el periodo (en promedio, el volumen producido de carne en canal

se redujo 5% anual). En el mismo lapso la oferta nacional de carne en canal de res no varió, ya que creció sólo 0.5% anual, mientras que la de pollo aumentó en promedio a una tasa mayor, 6.5% anual. Las importaciones totales de productos cárnicos y de sus componentes (inclusive las de ave) aumentaron marcadamente durante el periodo, más de 35% en promedio anual (FAO, Nafinsa, INEGI, Sagarpa).

A raíz de la crisis macroeconómica de 1982-1983 y de cambios en la visión de agencias internacionales sobre la intervención de los Estados en la economía —plenamente compartido por los gobiernos mexicanos de fines del siglo XX—, las políticas públicas para el desarrollo en el país se fueron transformando: de una fuerte participación estatal en la economía a la liberalización. Un indicador relevante de tal cambio fue la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. Yúnez (2009) sostiene que el agro mexicano se incorporó paulatinamente al proceso de reformas "para el cambio estructural".

2.5. *Las reformas: de la década de 1990 a la fecha*

A partir de los primeros años de la década de 1990 se definieron las acciones del Estado mexicano en materia de liberalización agropecuaria. Entre ellas destacan: la reforma ejidal; la eliminación de los permisos a la importación de alimentos y la negociación del TLCAN; el desmantelamiento y extinción de Conasupo, y con ello, de sus empresas e infraestructura de almacenamiento; la reducción de subsidios al agro (al crédito, a precios de los insumos y al consumo de tortilla, etc.); y la abolición de los programas de extensión agrícola.

Con la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992 concluyó la dotación de tierras, se definieron los derechos individuales de los ejidatarios, quienes pueden asociarse y, si así lo desean y con previa autorización de la asamblea ejidal, comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaban.

El proceso de liberalización comercial del agro comenzó entre 1990 y 1991, cuando los permisos para importar productos agrícolas fueron eliminados y se redujeron los aranceles (entre 1991 y 1994 las tarifas de la mayor parte de los productos agropecuarios importados ya eran muy bajas, fluctuaban entre 0 y 20%). Con el TLCAN se profundizó el proceso de liberalización agropecuaria con Canadá y Estados Unidos, que concluyó en 2008 (a partir de esta fecha y en principio, hay libre comercio agropecuario entre los tres países).

La eliminación de los precios de garantía al productor de trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol empezó en 1991 y concluyó en

1999, con la abolición de los de maíz y frijol. Con ello, y con el término del subsidio a la tortilla en 1995, desapareció Conasupo. Las únicos componentes de esta compañía que perduran son la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo (Diconsa) y Leche Industrializada (Liconsa), transferidos a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1994.

La liberalización de la economía se basó en los preceptos más simples de la teoría microeconómica neoclásica. Con esta base el Estado mexicano tomó como principio que el libre funcionamiento de los mercados en un marco legal de derechos de propiedad bien definidos, asegura una asignación eficiente de los recursos económicos. El proceso se da con base en las decisiones individuales de los agentes a partir de los precios establecidos por los mercados. No obstante, dejar que éstos funcionen libremente no asegura una distribución del ingreso equitativa, ni que se elimine la pobreza, por lo que la intervención del Estado en estas áreas se justifica. La manera en que el Estado mexicano ha actuado en materia de justicia social en el campo es mediante sus programas de combate a la pobreza, que iniciaron en 1991 y que desde la creación de la Sedesol están a su cargo.

En términos sencillos, el argumento para sustentar la eliminación de las acciones directas del Estado en la economía es que éstas distorsionan los precios relativos, lo cual conduce a ineficiencias en el uso de los recursos y presiona las finanzas públicas.

Junto con el desmantelamiento de Conasupo y la eliminación de los precios de garantía, el gobierno del presidente Salinas de Gortari añadió medidas para que el agro transitara a una economía de mercado. Me refiero a la creación en 1991 de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y, dentro de ella, al establecimiento del Programa de Apoyos al Campo (Procampo) a fines de 1993. A diferencia de los precios de garantía, la transferencia directa de ingresos del Procampo a los dueños de tierras dedicadas al cultivo de básicos estaría desvinculada de las decisiones de producción, por lo que los beneficiados podrían usar su tierra para cualquier fin lícito; por ejemplo, para la producción de bienes agropecuarios competitivos en el marco del TLCAN. El principal propósito de otros programas de Aserca ha sido el apoyo a comercializadores y a productores de cultivos básicos con excedentes, necesario a raíz de la eliminación de las actividades e infraestructura de acopio, almacenamiento y comercialización de Conasupo. Con la creación de la Alianza para el Campo en 1995, el gobierno del presidente Zedillo añadió el tercer gran conjunto de programas al campo que perduran hasta la fecha. Alianza para el Campo ha tenido propósitos productivos y de sanidad de los alimentos, que incluyen al Programa de Desarrollo Rural para cubrir a productores en zonas rurales marginadas.

2.5.1. *Las expectativas*

Con el fin de la intervención del Estado en la fijación de los precios de garantía y a partir de la liberalización comercial, se esperaba la vigencia de lo que en economía se llama la "ley de un solo precio"; es decir, que las cotizaciones en México de los productos agropecuarios seguirían la tendencia de las internacionales, y las de Estados Unidos en particular. Lo anterior provocaría modificaciones en los precios relativos de los productos agropecuarios mexicanos —especialmente la reducción del valor en el mercado de los cultivos básicos— y, con ello, transformaría la estructura del agro mexicano. Esto último sucedería porque el cambio en precios relativos conduciría a sustituir la producción de bienes no competitivos en el mercado internacional (granos y oleaginosas) por competitivos (frutas y hortalizas). Además, la apertura comercial agropecuaria y la consecuente reducción del precio de los alimentos para el ganado, impulsarían la producción nacional de este subsector, aunque también se enfrentaría a una mayor competencia internacional. La elevación de la eficiencia del agro mexicano se reflejaría en aumentos sustanciales en la productividad, en el comercio internacional y en el crecimiento. Como se previó que el aumento en la producción de hortalizas y frutas sería insuficiente para absorber la mano de obra excedente causada por el declive en la oferta de cultivos no competitivos, el proceso impulsaría la emigración rural, al menos en el corto y "mediano" plazos (Robinson, 1993; Levy y Van Wijnberger, 1994). La expectativa no preocupó a los gobernantes de fines del siglo XX, como tampoco lo hizo la perspectiva de que el país tuviera que recurrir al exterior para comprar cereales y oleaginosas. Lo primero, por la presunción de que las reformas y la liberalización impulsarían la inversión —sobre todo la extranjera— en la industria y servicios en México, aumentando así la demanda de trabajo no agropecuario. Lo segundo porque la compra de alimentos más baratos —debido en parte a los subsidios a los productores estadounidenses— beneficiaría en última instancia al consumidor mexicano.

En cuanto a la reforma ejidal, se esperaba que establecer con precisión los derechos de propiedad sobre la tierra, crearía las condiciones para que los campesinos tuvieran acceso al crédito, con el consecuente impulso a la inversión. Asimismo, al permitir el arrendamiento y la compra-venta de tierras ejidales, tal reforma promovería su mercado, reduciendo así el problema del minifundio. Tales expectativas coinciden con las implicaciones de política que surgen de la evaluación de los efectos de la reforma agraria que hizo Hansen en los años setenta. Según este autor, no obstante el beneficio que el reparto agrario representó en el mediano plazo, a la larga tuvo consecuencias indeseables: el crecimiento demográfico creó presiones sobre las dotaciones originales y, ante la rigidez del sistema ejidal, propició la proliferación del minifundio. Al mismo tiempo, la escasez de crédito y los problemas relacio-

nados con indivisibilidades y economías de escala frenaron la modernización tecnológica de esta franja del sector agrario (Hansen, 1974: 78-80).

2.5.2. *Las tendencias*

Algunas previsiones sobre los efectos de la liberalización se han cumplido; me refiero al aumento sustancial en el comercio agropecuario, al auge en la producción de frutas y hortalizas y en los rendimientos de la oferta agrícola nacional; así como a la caída en los precios de los cultivos básicos, al menos hasta mediados de 2006. Richter, Taylor y Yúnez (2006) afirman que, de acuerdo con las expectativas, la emigración rural aumentó, pero mucho más la internacional que la nacional.

Aunque no se previó de manera explícita, la composición del ingreso de los hogares rurales de México ha estado cambiando notoriamente. Según datos de las Encuestas Nacionales de Ingreso-Gasto de los Hogares, el peso en el ingreso total de éstos proveniente de salarios no agropecuarios, el cual pasó de 20% en 1992 a 35% en 2004, mientras que el de las actividades familiares agropecuarias bajó de 30 a 10% durante el mismo periodo.

En contraste con los cambios expuestos y con las expectativas oficiales, Appendini (2009) argumenta que no hay indicios de que la reforma ejidal haya promovido una fuerte compactación de las tierras para uso agrícola, el desarrollo del mercado de las mismas o el acceso al crédito. Asimismo, Yúnez y Dyer (2006) aseguran que el financiamiento público y privado al agro se desplomó a partir de la crisis macroeconómica de 1995. Tampoco puede argumentarse que con la liberalización del campo haya llegado la esperada transformación productiva de su llamado sector social o de la agricultura en su conjunto. Lustig (2009) propone que además subsiste la desigualdad en el ingreso rural-urbano y entre los agentes económicos relacionados con el campo, y un elevado porcentaje de la población rural sigue en situación de pobreza.

Desde mediados de la década de 1960 la agricultura mexicana ha crecido a un ritmo menor que el de la población. Igual que antaño, durante las reformas los cultivos no competitivos o básicos continúan produciéndose y siguen ocupando la mayor extensión del área cultivada en el país. No obstante, ha habido un cambio en la composición de la producción nacional de estos bienes. Lo anterior se ejemplifica con las cifras que siguen sobre hectáreas sembradas con los 10 cultivos básicos más importantes. Si se excluye al arroz, trigo y frijoles (cuyas TMCA han sido negativas a partir de 1991 (véase el cuadro 18.1), las cifras muestran que a partir de esta década subió la participación de maíz, sorgo y cebada en el área sembrada con cultivos básicos: entre 1980 y 1993 su peso en el área sembrada fue de alrededor de 90% y éste aumentó a más de 96% entre 1994 y 2006. Lo contrario sucedió con las olea-

ginosas (ajonjolí, algodón hueso, cártamo y soya), ya que de contribuir con más de 9% en el área sembrada con cultivos básicos pasó a menos de 4% durante los mismos periodos (Yúnez, 2009).

En dicho proceso destaca el maíz, cuyo volumen producido ha estado creciendo desde los ochenta hasta la fecha, sobre todo a partir de 1991 (véase el cuadro 18.1), y lo mismo ha pasado con el área sembrada: la participación del grano en la superficie cultivada de los bienes básicos a los que me he referido pasó de 72% durante 1980-1993 a más de 75% a partir de 1994 (Yúnez, 2009). El fenómeno sorprende pues se esperaba lo contrario. Me explico: la expectativa que se cumplió fue que la liberalización del comercio maicero con Estados Unidos (el mayor productor mundial del grano) llevó a reducciones en su precio y a aumentos en sus importaciones; pero lo que no ha sucedido es el declive de su producción en México.

Yúnez (2009) ha demostrado que, si se considera que a partir de las tendencias a la baja en los precios internacionales de los alimentos acontecidas hasta mediados de 2006, los pagados al productor mexicano de cultivos básicos también disminuyeron, la paradoja puede explicarse al tomar en cuenta la heterogeneidad con la que se produce maíz en México, así como las características de las políticas de apoyo gubernamental a sus productores durante las reformas.

Usaré como una primera aproximación de la estructura heterogénea en la producción del grano en México los datos sobre su cultivo en condiciones de riego y de temporal. Éstos indican que la agricultura empresarial (la que tiene acceso al riego) es la que explica el crecimiento en la oferta nacional de maíz: el volumen producido en estas condiciones aumentó 2.5 veces de 2001 a 2006 respecto a 1980-1982, mientras que el producido en tierras de temporal sólo lo hizo en 1.4 veces.

Las razones principales que explican lo anterior son las que siguen. 1] Los apoyos de Aserca al ingreso y comercialización del maíz producido por grandes agricultores comerciales con irrigación, al aislarlos de la competencia internacional o de la caída en el precio del grano, han promovido su cultivo (destacan los agricultores de Sinaloa). 2] Los productores comerciales del cereal excluidos de Aserca han tenido que aumentar los rendimientos en el cultivo (si bien algunos de los agricultores del primer grupo también lo han hecho); y el resto lo han dejado de producir (a lo anterior hay que agregar que un segmento de productores de maíz con acceso a riego ha mostrado ser competitivo en el contexto de apertura comercial). 3] La continuación del cultivo del grano por parte de agricultores comerciales con tierras de temporal, puede deberse a la dificultad que tienen para encontrar alternativas a la producción del grano (cultivo que conocen, para el que tienen semilla, canales de comercialización, etc.). 4] El resto de los productores sin acceso a riego —los pequeños productores formados por hogares rurales de ejidatarios o con propiedad privada—, al contar con fuentes diversificadas de ingreso y al enfrentar eleva-

dos costos de transacción en algunos mercados, han continuado cultivando maíz para asegurar la subsistencia familiar (Yúnez, 2009).

A partir de las tendencias observadas desde la década de 1980 en la oferta de maíz, no puede argumentarse —como mucho se ha hecho— que la producción del grano en México "siga en crisis". Lo que ha sucedido desde entonces es que su oferta nacional ha sido insuficiente para cubrir la demanda (sobre todo de alimentos para el ganado), por lo que las importaciones se han incrementado sustancialmente.

El comportamiento de la producción e importaciones de maíz —así como de otros cereales y oleaginosas para alimentar animales— está vinculado con el sector pecuario. La oferta de ganado en pie bovino y porcino, de sus carnes y de la leche de bovino decreció durante el periodo previo al TLCAN y los primeros años de su vigencia, pero se ha recuperado ligeramente en lo que va del presente siglo. Lo último podría explicar en parte el aumento en las importaciones de maíz y sorgo en grano. Por ejemplo, el promedio anual de las compras al exterior de maíz (la mayor parte amarillo, el que se usa para alimentar puercos y aves) subió de 3 millones en 1980-1999 a casi 5.7 millones durante los seis primeros años del siglo XXI; las de sorgo grano pasaron de 3.2 a 4.1 millones en los mismos periodos (Nafinsa, INEGI, ITAM, Sagarpa).

La producción avícola (pollos y gallinas en pie y su carne en canal) y la de huevo han sido los únicos componentes principales de la ganadería mexicana que han experimentado aumentos continuos desde finales de la década de 1980 o principios de la de 1990. Tomando en cuenta que, además del maíz amarillo, la soya es insumo básico para producir alimento avícola, la tendencia y el desplome de la producción nacional de la oleaginosa desde el inicio del TLCAN explican el marcado aumento en sus importaciones a partir de 1990 (ITAM, Sagarpa, Nafinsa, INEGI, FAO).

Yúnez y Dyer (2006) han demostrado que la balanza comercial de México en derivados de la ganadería (carnes, despojos y grasas, leche y huevo) ha sido deficitaria desde la década de 1980, pero ha ido creciendo marcadamente a partir de la de 1990. Si se considera que el déficit comercial aumentó aun en el subsector de carnes de aves durante el presente siglo, puede concluirse que la oferta ganadera nacional ha sido cada vez más insuficiente para cubrir la demanda interna, no obstante el aumento reciente en su producción y en las importaciones de bienes para la alimentación animal.

2.5.3. *Las políticas públicas para la agricultura en la era de las reformas económicas*

La esperada transformación del agro mexicano no se hizo del todo realidad por varias razones. Una de ellas es que quienes promovieron las reformas no

consideraron que, por sí solas, las medidas de liberalización de los mercados eran insuficientes para lograr la eficiencia y el crecimiento agropecuarios. Para que los mercados funcionen adecuadamente se requiere la eliminación de costos de transacción y, en última instancia, el desarrollo o la creación de instituciones que, por ejemplo, promuevan el financiamiento rural, la comercialización de insumos y productos del campo, la actividad empresarial y la producción y aplicación de tecnologías agropecuarias apropiadas, sobre todo en tierras de temporal. La escasa consideración de estos requisitos durante la aplicación de las reformas, se ejemplifica con el descuido del Estado mexicano en aplicar políticas cuyos objetivos fueran aumentar la competitividad del agro o de facilitar a sus agricultores la sustitución de cultivos básicos por competitivos. Con lo anterior me refiero a la debilidad de las acciones del gobierno en materia de inversión en infraestructura e investigación; en asegurar la producción de alimentos saludables; en capacitación e impulso al acceso a la información de mercados nacionales e internacionales por parte de los agentes menos favorecidos del campo; y para reducir el poder de mercado de los intermediarios de insumos y productos del campo.

Las intervenciones con mayor presupuesto de la Sagarpa han sido de otra naturaleza, lo que contribuyó a que la transformación agraria no se haya dado después de casi 20 años de reformas. Destacan los programas de Aserca, que otorgan subsidios al ingreso y comercialización de cultivos no competitivos producidos por grandes agricultores, en especial en el norte del país. Sin menospreciar la histórica vocación agropecuaria en dicha región, estas acciones no corresponden con los propósitos gubernamentales para recurrir a los mercados; a saber: que los productores tomen sus decisiones con base en las señales que manda el mercado a partir de los precios determinados en el ámbito internacional y de los costos de almacenamiento y transporte, y no con base en subsidios a agentes privados. Frente a la apertura comercial, a la insuficiencia de la inversión pública en infraestructura para el transporte y al vacío que causó la desaparición de las bodegas y almacenes de Conasupo, el Estado mexicano ha estado subsidiando la producción y comercialización de cultivos básicos de ciertos productores con excedentes, así como la compra de tales bienes por parte de grandes empresas con poder de mercado. Este tipo de subsidios promueve la obtención de rentas de algunos agentes de la cadena alimenticia y no contribuye al uso eficiente de los recursos del campo. Los apoyos de la Sagarpa al ingreso y comercialización han sido, pues, dispendiosos y compiten con el uso alternativo del presupuesto público para la provisión de bienes públicos y para el desarrollo institucional del campo.

Procampo —el otro gran programa de Sagarpa-Aserca— ha tenido una cobertura mucho mayor que los apoyos de Aserca analizados en el párrafo previo: el número de beneficiarios de Procampo ha fluctuado en los 3 millo-

nes (unas 15 veces más que los del programa de apoyo al ingreso de los productores de cultivos básicos con excedentes comercializables). Los beneficiarios de Procampo incluyen a grandes y pequeños propietarios y usufructuarios de tierra que la dedicaban a la producción de básicos antes del inicio del TLCAN. No obstante las reformas y la reducción en el precio de estos bienes, de 1993-1994 a 2005, 86% de los que recibieron transferencias de Procampo seguía cultivando su tierra con básicos (Yúnez, 2007).

Además de no haber contribuido a la transformación agraria, los subsidios al sector han sido inequitativos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006) estima que 10% de los productores agrícolas con más tierra recibe entre 50 y 80% de los subsidios al sector (a la energía, al agua para irrigación y a la comercialización, entre otros). El subprograma Ingreso Objetivo (IO) de Aserca (excluido Procampo, el de más peso presupuestario entre sus apoyos al ingreso y comercialización) es el más regresivo, ya que 80% del gasto público involucrado se ha canalizado a 10% de los propietarios con más tierra (47% del presupuesto para IO se ha otorgado a productores de maíz, 70% de los cuales son de Sinaloa) (Sumner y Balgatas, 2007). También son regresivos el Procampo e incluso el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo, que intenta promover la producción en zonas rurales marginadas. Así, sigue vigente lo que Arturo Warman (1975 y 1978) concluyó hace más de tres décadas: que las políticas al agro han privilegiado a los grandes agricultores.

Rasgo adicional de las medidas de apoyo gubernamental al agro mexicano es que han privilegiado la provisión de bienes privados. La mayor parte del gasto ha sido para subsidiar a personas y no para proveer al sector de bienes públicos (Taylor *et al.*, 2007). Propongo entonces que la ineficiencia, inequidad y el énfasis en la provisión de bienes privados que han caracterizado las acciones del Estado mexicano contemporáneo son fenómenos que explican, al menos en parte, porqué la estructura de la agricultura no ha cambiado significativamente durante el periodo de reformas.

3. Inequidad y heterogeneidad: dos constantes en la historia contemporánea del campo mexicano

Varias características del México rural de hoy muestran que la dinámica del agro mexicano durante el siglo pasado, y lo que va del presente, no ha estado acompañada de mayor equidad entre los actores del campo y entre regiones, y que en amplias zonas del país sigue habiendo unidades familiares de producción y consumo, tanto ejidales como privadas. Me refiero a la pobreza, a la disparidad en ingreso y productiva entre las regiones rurales de México, a la producción para la subsistencia de los hogares rurales y a la coexistencia

de unidades de producción grandes y eficientes con el minifundio. Las acciones del Estado mexicano posrevolucionario explican en parte la situación o, cuando menos, no han logrado contribuir a modificarla sustancialmente.

El proceso de dotación de tierras promovió la equidad en el usufructo del recurso. Sin embargo, la tierra dotada no fue necesariamente la de más calidad. Entre 1915 y el comienzo de la reforma ejidal (febrero de 1992), del total de tierras dotadas, en promedio sólo 1.8% contaba con riego y 12% era de temporal; mientras que casi 54% era de agostadero, 10.6% eran montes y 1% desérticas (el restante 20.5% no está clasificado). También hay una gran diferencia entre las hectáreas dotadas por beneficiario y por entidad federativa, siendo mucho más elevadas para los estados del norte del país respecto al centro y sur (ITAM, <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>).

Algunos agricultores del norte han sido los más beneficiados de la inversión pública en obras de irrigación. Por supuesto que las últimas han sido necesarias para extender las actividades agropecuarias a tierras áridas de esas zonas. Mi argumento es que los esfuerzos estatales en irrigación durante el pasado siglo, contrastan con el histórico descuido oficial para resolver problemas causados por la deforestación y el exceso de precipitaciones pluviales en el centro y, sobre todo, en el sureste del país. A lo anterior hay que añadir que las políticas de apoyo a productores de cultivos básicos han privilegiado a ciertos agricultores del centro, y particularmente del norte de país.

Asimismo, persiste la heterogeneidad e inequidad en el campo. Muestra de ello son los cálculos de desigualdad a partir del índice de Gini (entre más cercano a 1 sea éste hay más inequidad). En 1950 la desigualdad del productor por predio era de 0.72; en 1960 de 0.77, y en 1970 de 0.79 (Gómez, 1978: 720). Como muestran Scott (2006) y Yúnez *et al.* (2009), la inequidad permanece todavía en el presente siglo.

Una de las razones que explican la heterogeneidad e inequidad prevalecientes en el campo mexicano es que, desde el siglo pasado, las políticas de Estado al agro han tenido, básicamente, dos vertientes: la productiva, canalizada a agricultores con recursos y capacidades empresariales, y las político-sociales, dirigidas a los grupos rurales menos favorecidos.

A partir de la incipiente democracia en México, el presupuesto del sector público se ha estado determinando con la participación del Poder Legislativo. Una de las consecuencias de esta modificación en la toma de decisiones es el aumento en su gasto destinado al campo durante el presente siglo. Lo que no ha cambiado sustancialmente es su estructura, por lo que persisten el énfasis en la provisión de bienes privados y la inequidad en las políticas públicas para el sector (Taylor *et al.*, 2007). Lo que sí ha hecho el gobierno del presidente Calderón es reestructurar los programas de Sagarpa y, en especial, los de Alianza para el Campo que ponen atención en medidas para lograr la seguridad alimentaria ("el abasto oportuno, suficiente e incluyente de ali-

mentos inocuos y de calidad nutritiva a la población"). Sin embargo, como la estructura del gasto público no ha variado, es posible que los propósitos por lograr la seguridad alimentaria se basen en apoyos estatales a los agentes de costumbre, con el consecuente mantenimiento de la regresividad del gasto del Estado en el medio rural.

En contraste con las políticas al agro, las de combate a la pobreza han cumplido con su objetivo en la población rural beneficiada (destaca el programa Progresa-Oportunidades de la Sedesol enfocado a la alimentación, salud y educación). No obstante, subsiste la pobreza en el campo, tales políticas no se han vinculado de manera sistemática con las productivas y la inequidad que caracteriza a las acciones públicas dirigidas al agro limita los efectos de sus medidas sociales. Además, para que la reducción de la pobreza rural sea sustentable, se requiere que la demanda de trabajo en el país crezca sustancial y sostenidamente.

A manera de conclusión

El estudio del sector agropecuario de México muestra que pueden distinguirse dos grandes etapas en su evolución a partir de la década de 1930. La primera, caracterizada por el crecimiento sostenido del agro y por su contribución al de la economía nacional. La segunda, iniciada a fines de la década de 1960, cuando el sector se fue trasformando, dejó de crecer a los ritmos del periodo previo y de jugar un papel preponderante en el desarrollo del resto de los sectores.

Las políticas públicas influyeron en tales dinámicas. Primero por el impulso que le dieron a la actividad agropecuaria hasta mediados de los sesenta en un marco internacional favorable y, a partir de esa década, por las limitaciones físicas a la producción agropecuaria y por las respuestas inadecuadas del Estado mexicano para que el sector experimentara un crecimiento sostenido. Respecto a la última etapa, la historia económica del campo muestra que es discutible la propuesta de que el agro en su conjunto sufrió una crisis en los años setenta; lo que sucedió fue una depresión productiva localizada sobre todo en la oferta de maíz y la culminación del papel de la agricultura como uno de los pilares del desarrollo económico de México. Otra enseñanza de la historia es que la fuerte intervención estatal de mediados de los años sesenta a principios de los ochenta, o las reformas y apertura comercial posteriores no han logrado un desarrollo significativo del campo mexicano.

En la actualidad persiste la controversia sobre la vinculación entre equidad y crecimiento económico. A partir de la premisa de que un Estado moderno debe contribuir a la justicia social, hay, básicamente y en términos

simples, dos propuestas alternativas para lograrla. Que los gobiernos faciliten el crecimiento de la actividad económica privada para mejorar el nivel del ingreso de toda la población, o bien, que intervengan para promover el desarrollo de las instituciones, así como un crecimiento sustentable que distribuya sus frutos, lo cual ayudará a que los componentes de la actividad económica experimenten una dinámica balanceada. Adoptar una posición clara y actuar en consecuencia es trascendente no sólo para México: es tema primordial en los debates contemporáneos sobre el papel que deben desempeñar los Estados nacionales en la promoción del desarrollo.

Referencias y bibliografía

Appendini, Kirsten, 2010. "La regularización de la tierra después de 1992: la 'apropiación' campesina de Procede", en *Economía rural*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. XI).

Borjas, George J. (comp.), 2006. *Mexican Migration to the United States*, Chicago, University of Chicago Press-National Bureau of Economic Research.

Calderón, Felipe, 2007. *Primer Informe de Gobierno,* México, Presidencia de la República.

Dyer, George, 2010. "Uso del suelo en México: ¿conservación o desarrollo?", en *Economía rural*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. XI).

FAO-Faostat, *Dirección de estadística 2008,* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, <*http://faostat.fao.org/*>.

Fox, Vicente, 2003, 2006. *Tercer y sexto informes de gobierno*, México, Presidencia de la República.

Gómez Oliver, Luis, 1978. "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", *Comercio Exterior* **28** (6), pp. 714-727.

Hansen, Roger D., 1974. *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Informe consolidado de resultados del proyecto Políticas y Gasto Público Federal en el Sector Rural en México, 2007. México, Banco Interamericano de Desarrollo-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Informe final para el proyecto Políticas y Gasto Público Federal en el Sector Rural en México, 2007. México, Banco Interamericano de Desarrollo-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

INEGI, Banco de información económica, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx/*>.

ITAM, *Estadísticas históricas de México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México <*http://biblioteca.itam/recursos/ehm.html*>.

Levy, Santiago, y Sweder van Wijnbergen, 1994. "Labor Markets, Migration, and Welfare: Agriculture in the North-American Free Trade Agreement", *Journal of Development Economics* 43, pp. 263-278.

Lustig, Nora, 2010. "El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigual-

dad", en *Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. IX).

Nafinsa, 1970 a 1984, 1980 a 2008. *La economía mexicana en cifras*, México, Nafinsa.

OCDE, 2006. *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Osorio, Sergio, *et al.*, 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Richter, Susan M., J. Edward Taylor y Antonio Yúnez-Naude, 2006. "Impacts of Policy Reforms on Labor Migration from Rural Mexico to the United States", en Borjas (comp.), pp. 269-288.

Robinson, Sherman, *et al.*, 1993. "Agricultural Policies and Migration in a US-Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis", *Journal of Policy Modeling* **15** (5-6), pp. 673-701.

Sagarpa, Sistema Automatizado de Consulta (Siacon), Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, <*www.siap.gob.mx*>.

SARH, varios años. "Consumos aparentes de productos agrícolas 1925-1982", *Ecotecnia Agrícola,* México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Sumner, Daniel Alan, y Joseph V. Balagtas, 2007. "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico", Informe final para el proyecto Políticas y Gasto Público Federal…

Scott, John, 2006. "Pobreza rural y políticas públicas", México, ponencia presentada en el Seminario Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario.

Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez y Alfredo González, 2007. "Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México", en *Informe consolidado de resultados del proyecto Políticas y Gasto Público Federal…*, pp. 1-77.

Warman, Arturo, 1975. *Los campesinos: hijos predilectos del régimen*, México, Nuestro Tiempo.

Warman, Arturo, 1978. "Política agraria o política agrícola", *Comercio Exterior*, 28, pp. 681-687.

Warman, Arturo, 2004. *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

Wilkie, James W., 1967. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press.

Yúnez Naude, Antonio, 1988. *Crisis de la agricultura mexicana. Reflexiones teóricas y análisis empírico*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Yúnez Naude, Antonio, 1989. "Factores determinantes de la balanza comercial agropecuaria de México, 1965-1987", *Comercio Exterior* **39** (8), pp. 674-687.

Yúnez Naude, Antonio, 2003. "The Dismantling of Conasupo, A Mexican State Trader in Agriculture", *The World Economy* **26** (1), pp. 97-122.

Yúnez Naude, Antonio, 2010. "Las políticas públicas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural", en *Economía rural*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. XI).

Yúnez Naude, Antonio, y George Dyer, 2006. "La integración económica y el sector

agropecuario mexicano: evaluación y opciones de política" (informe elaborado para el BID), México, Banco Interamericano de Desarrollo.

Yúnez Naude, Antonio, Jesús Arellano y Jimena Méndez, 2009. "Consumo, pobreza y desigualdad municipal en México, 1990-2005", México, El Colegio de México (Documento de Trabajo, II-2009) <*http://www.colmex.mx/centros/cee/documentos/cee_2009.htm*>.

19. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA*

Juan Carlos Moreno-Brid
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Jaime Ros
Notre Dame University

Introducción

Este capítulo aborda los aspectos internacionales del proceso de desarrollo económico de México a partir de 1929. En la primera parte se revisa el periodo de crecimiento hacia adentro, desde la Gran Depresión de los años treinta hasta la pérdida de la estabilidad macroeconómica en los años setenta y la crisis de la deuda externa a principios de los ochenta. En particular, se analiza la estrategia de sustitución de importaciones e industrialización liderada por el Estado y sus resultados durante el periodo 1947-1970. En la segunda parte se examina la inserción de la economía mexicana en la globalización a partir de mediados de los años ochenta, los cambios institucionales y de política económica que la acompañaron, y los resultados que ha arrojado hasta ahora el cambio en la estrategia de desarrollo económico. En este sentido, se examina en particular la rápida expansión del comercio exterior, la evolución de los flujos de inversión extranjera y los magros resultados en términos de crecimiento económico. En la última parte se presentan las conclusiones.

* Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores. Al respecto, J.C. Moreno-Brid desea subrayar que dichas opiniones no necesariamente coinciden con las de la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas. Agradecemos los valiosos comentarios de Sandra Kuntz, Enrique Cárdenas, Francisco Suárez Dávila, Gustavo Vega y de los demás participantes en los dos seminarios celebrados en el Colegio de México, en que se presentaron versiones preliminares de este texto. También agradecemos a Jesús Santamaría su valioso trabajo como asistente de investigación.

1. El crecimiento hacia adentro (1929-1985)

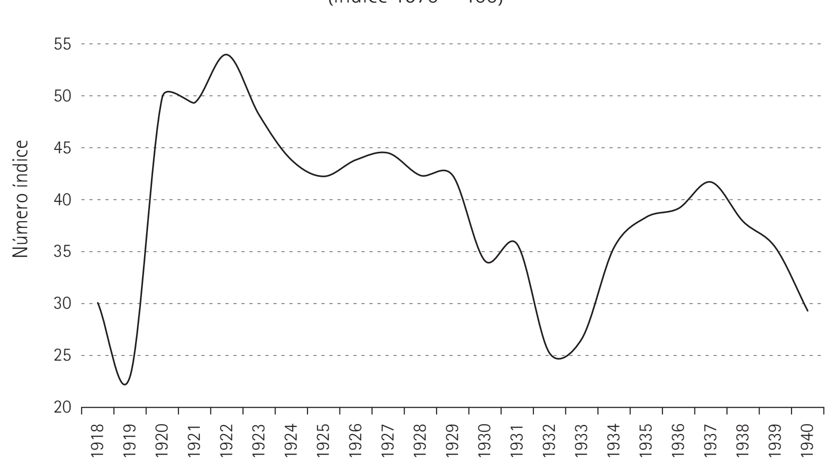
1.1. *De la Gran Depresión a la segunda Guerra Mundial*

1.1.1. *La Gran Depresión y la recuperación de 1933 a 1940*

En México, las dificultades de balanza de pagos y en las finanzas públicas empezaron en 1926, y se vieron abruptamente agravadas por el impacto de la Gran Depresión en la economía de Estados Unidos a partir de 1929. La depresión se manifestó mediante una fuerte caída en el volumen de exportaciones (40% entre 1929 y 1932) y en los términos de intercambio (reducción de 22%) (gráficas 19.1 y 19.2). La caída en el poder de compra de las exportaciones fue la segunda más severa (después de la de Chile) entre 15 países latinoamericanos con información disponible.

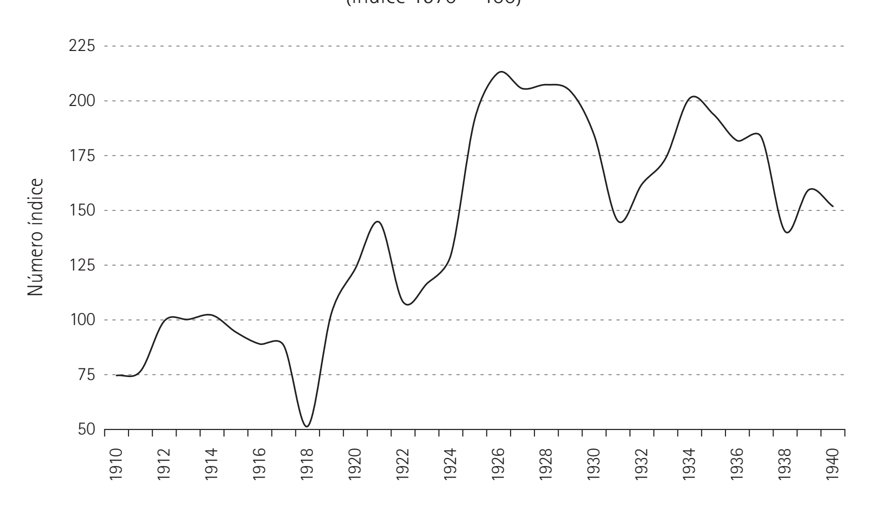
La fuerte reducción de las exportaciones se transmitió al resto de la economía, no tanto mediante su impacto directo en la demanda agregada (dada la escasez de eslabonamientos internos del sector exportador), como por sus efectos en la cantidad de dinero en circulación y en las finanzas públicas. En efecto, el déficit comercial generado por la reducción de los ingresos de exportación desencadenó una salida de plata y principalmente de oro que trajo consigo una contracción de la oferta monetaria de 60% entre 1929 y 1931, mucho mayor que la ocurrida en Estados Unidos (27%) y, de hecho, la contracción más severa en un grupo de 12 países latino-

Gráfica 19.1. Volumen de exportaciones, 1918-1940
(índice 1970 = 100)



Fuente: Oxford Latin American Economics History Database (OxLAD).

Gráfica 19.2. Términos de intercambio, 1910-1940
(índice 1970 = 100)



Fuente: Oxford Latin American Economics History Database (OxLAD).

americanos. Además, el colapso del sector externo redujo 34% los ingresos gubernamentales entre 1929 y 1932 —en la medida en que 50% de los ingresos fiscales tenían su origen en el comercio exterior—, a pesar de los esfuerzos por aumentar la tributación. Sin acceso al crédito externo (México estaba en moratoria desde la Revolución) o al crédito doméstico (dada la desconfianza del público en el papel moneda), el gobierno, en una primera etapa, adoptó una política de reducción de sus gastos (23% entre 1929 y 1932).

Así, la severidad del choque externo se combinó con políticas monetarias y fiscales inicialmente procíclicas para generar una fuerte recesión económica (reducción de 21% del PIB de 1928 a 1932) y una deflación del nivel de precios (el índice de precios al mayoreo cayó 19% durante 1929-1932). La recesión se hizo sentir en una fuerte reducción de la producción industrial, mayor que en la agricultura, y en un aumento en el desempleo, que fue exacerbado por la deportación de más de 310 000 trabajadores mexicanos residentes en Estados Unidos entre 1930 y 1933. Estos trabajadores representaban casi 6% de la fuerza de trabajo empleada en 1930.

La conducción de la política macroeconómica dio un giro con la devaluación en marzo de 1932 y la conversión de los superávits fiscales en déficits fiscales a partir de 1933. Con la adopción de políticas anticíclicas y la extraordinaria recuperación de los precios internacionales de la plata y el petróleo, la economía reinició su crecimiento en 1933, y de 1932 a 1940 el PIB creció a una tasa anual de 5.6 por ciento. Con el estímulo de la protección cambiaria

—ya que a la devaluación de 1932 se agregó la de 1938—, la primera oleada de inversiones desde el Porfiriato comenzó en la industria manufacturera y se concentró en nuevas actividades textiles, elevando rápidamente la participación de las manufacturas en el PIB (a más de 15% en 1940). Considerando el conjunto del periodo 1929-1939, la sustitución de importaciones explica casi 37% del crecimiento industrial (con el crecimiento de la demanda interna dando cuenta del 56%, véase el cuadro 19.1). Así, contrario a lo que se ha afirmado, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) jugó un papel importante en la recuperación que siguió a la Gran Depresión. Para la economía como un todo, la contribución al aumento del PIB de la caída en los coeficientes de importación parece haber estado entre las más grandes en un grupo de 12 países latinoamericanos (mayor que Brasil, similar a Venezuela y un poco menor que Argentina). A diferencia de lo que sucederá más adelante, este proceso de sustitución de importaciones fue inducido por el cambio en precios relativos asociado con las devaluaciones más que por la protección comercial, ya que las tarifas implícitas de hecho disminuyeron durante el periodo.

Cuadro 19.1. México: fuentes de crecimiento industrial, 1929-1989
(porcentaje)

	Demanda interna	*Expansión de exportaciones*	*Sustitución de importaciones*
1929-1939	56.4	4.3	36.9
1940-1945	29.6	78.9	−8.5
1945-1950	130.2	−54.0	25.5
1950-1958	92.5	2.9	1.7
1960-1970	87.4	2.3	10.3
1970-1974	102.2	2.5	−4.7
1974-1980	105.0	2.2	−7.2
1980-1989	−54.9	154.1	0.8

Nota: la suma de las tres fuentes de crecimiento puede no ser igual a 100 debido a cambios en la estructura de la demanda.
Fuentes: Cárdenas (1987, cuadro 5.1); Cárdenas (1994, cuadros IV.8 y V.3); Ros (1994, cuadro 6.4).

1.1.2. *El auge durante la segunda Guerra Mundial (1941-1945)*

De 1940 a 1945 el PIB creció a una tasa sin precedente de 6% al año y el PIB per cápita a una tasa de 3.2%. La industria manufacturera fue el motor de crecimiento, con una tasa promedio de expansión de 10.2%. Contrariamente a lo que con frecuencia se ha afirmado, fue la expansión de la demanda externa, y no la sustitución de importaciones, la que constituyó el impulso más importante a la actividad industrial. Como ha mostrado Enrique Cárdenas

(1994), la expansión industrial durante esos años, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, se explica en gran medida por el rápido crecimiento de las exportaciones (cuadro 19.1) a pesar de una gradual apreciación del tipo de cambio real, consecuencia de una mayor tasa de inflación en México que en Estados Unidos en el marco de un tipo de cambio nominal fijo. Como resultado, las exportaciones manufactureras multiplicaron por seis su participación en las exportaciones totales (de alrededor de 7 a casi 40%, una participación que no se alcanzará nuevamente hasta los años ochenta). La industria textil fue la mayor beneficiaria del auge de las exportaciones (los productos textiles aumentaron su participación en la exportación total de 1% en 1939 a 20% en 1945). También hubo estímulos provenientes de la escasez de productos manufacturados en el mercado interno. Aunque las importaciones totales aumentaron rápidamente durante la guerra, las importaciones de textiles, productos químicos y vehículos se rezagaron, lo que generó escasez interna y por tanto oportunidades de sustitución de importaciones para empresarios privados. Pero estos procesos no tuvieron que ver con una protección industrial deliberada. De hecho, en 1943 México y Estados Unidos firmaron un tratado comercial bilateral que comprometió a los dos países a congelar tarifas específicas de varios productos, con la consecuencia de que las tarifas implícitas a la importación se redujeron de 17% en 1939 a 7.5% en 1945.

1.1.3. *El arreglo de la deuda externa y otros acuerdos*

También es importante mencionar varias acciones llevadas a cabo a principios de los años cuarenta para restablecer el acceso al crédito externo y estimular los flujos de capital extranjero a México. Esto incluyó la renegociación de la deuda externa, por la cual los tenedores de bonos mexicanos aceptaron una reducción de aproximadamente 90% del valor nominal de las obligaciones. Este acuerdo de 1942, el acuerdo Suárez-Lamont, fue posible por la intervención del gobierno de Estados Unidos en busca del objetivo estratégico de la cooperación hemisférica en tiempos de guerra, se ha considerado la renegociación de la deuda más favorable de la época para un deudor latinoamericano. También incluyó el arreglo final, negociado exitosamente por el gobierno de Ávila Camacho, con las compañías petroleras estadounidenses expropiadas, por el cual México acordó compensar por el valor de la superficie y equipo de capital, pero no por el petróleo en el subsuelo (incluido en las mucho más altas estimaciones de pérdidas hechas por las compañías petroleras). Un acuerdo de alguna manera similar al de la deuda fue alcanzado en 1946 con los accionistas de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México.

1.2. *La sustitución de importaciones y la industrialización liderada por el Estado (1947-1970)*

1.2.1. *El giro en la política comercial*

Aunque la industrialización del país se había convertido en un objetivo central de la política económica con la administración de Manuel Ávila Camacho a partir de diciembre de 1940, no fue sino hasta 1947 —cuando un sistema de controles a la importación empezó a ser aplicado— que oficialmente se adoptó el proteccionismo como un instrumento clave de la política de desarrollo. También en 1947 las tarifas específicas se sustituyeron por tarifas *ad valorem*, con el fin de proteger los ingresos por impuestos a las importaciones de los efectos de la inflación. Durante los años cincuenta, el proteccionismo comercial amplió su cobertura, llegando a generalizar la imposición de licencias de importación para estimular prácticamente cualquier nueva industria que sustituyera importaciones.

A medida que la sustitución de importaciones en bienes de consumo no durable y bienes intermedios ligeros se completaba a principios de los años sesenta, las políticas comercial e industrial se enfocaron al desarrollo local de las industrias de bienes de consumo durable, bienes intermedios pesados y bienes de capital. Para ello, el régimen de protección recurrió de manera creciente a las licencias de importación —otorgadas esencialmente en función de la disponibilidad de sustitutos domésticos cercanos— y la protección arancelaria se volvió entonces menos importante de lo que había sido anteriormente. Así, la protección industrial se mantuvo, e incluso aumentó a medida que la participación de las importaciones sujetas a licencias en la importación total subió de 18% en 1956 a 68% en 1970. Este instrumento se combinó con otras políticas para promover la integración industrial, incluyendo el establecimiento de requisitos de contenido local en la industria automotriz (1962), la publicación anual de listas de productos industriales con potencial para la sustitución de importaciones, y "programas de fabricación" que comprendían incentivos fiscales y licencias de importación específicos a un sector o empresa. Era común que estos programas estuvieran sujetos a un calendario acordado y a un diferencial máximo entre precios internos y externos. Incluyeron, en algunos casos, el cumplimiento de objetivos de exportación o de divisas. El número de estos programas aumentó durante los años sesenta y la mayor parte de los setenta, especialmente en las industrias de bienes intermedios pesados y de bienes de capital. De hecho se convirtieron en el principal instrumento de política industrial durante el segundo y más difícil estadio de la ISI.

La estructura de la protección era tal que los niveles de protección aumentaban significativamente con el grado de manufactura, sobre todo

entre los bienes de consumo durable, y lo hicieron así cada vez más tanto entre el sector manufacturero y los sectores primarios como en el sector industrial mismo, donde la posición relativa de los bienes de consumo no durable empeoró y la de los bienes de consumo durable mejoró. El principal sesgo contra las actividades primarias no lo sufrió la agricultura —debido a la influencia opuesta de los subsidios a los insumos y precios de garantía en cultivos básicos—, excepto desde mediados de los sesenta a mediados de los setenta, cuando la protección efectiva pasó de positiva a negativa en este sector y aparentemente contribuyó a la desaceleración de su crecimiento. Más bien, fueron la minería y el petróleo los sectores que subsidiaron fuertemente al resto de la economía mediante, en especial, bajos precios de la energía (cuadro 19.2).

Cuadro 19.2. Tasas de protección efectiva, 1960 y 1970

	1960	*1970*
Agricultura	3.0	−1.4
Minería	−0.2	−12.3
Petróleo	−7.9	5.3
Manufacturas	46.6	36.9
Bienes de consumo	40.1	28.4
Bienes intermedios ligeros	42.7	15.1
Bienes intermedios pesados	38.1	41.4
Bienes de consumo durable y bienes de capital	85.2	77.1
Protección nominal promedio (todos los comerciables)	15.1	13.1

Nota: las cifras se refieren a tasas implícitas sin ajuste del tipo de cambio. El tratamiento de los no comerciables sigue el método de Balassa modificado (se supone que el valor agregado de los no comerciables no cambia).
Fuentes: Bueno (1971) para 1960; Ten Kate y Wallace (1980) para 1970.

Las políticas de promoción de exportaciones, por otra parte, aunque ciertamente de menor importancia, no estuvieron completamente ausentes durante la ISI. A mediados de los años sesenta se estableció el programa de maquiladoras o de industrialización de la frontera (1965), un régimen especial de comercio e inversión para plantas de exportación a lo largo de la frontera norte. Este programa permitió a las empresas importar materias primas libres de arancel a condición de que la totalidad de su producción se reexportara, mientras que la tarifa a la importación en Estados Unidos se aplicaba sólo al monto del valor agregado en México. El financiamiento para las exportaciones también se extendió con el tiempo. En 1960 se permitió a los bancos y otras instituciones financieras utilizar parte de sus reservas legales mínimas para ofrecer crédito para exportación a las empresas manufactureras. En 1963 se creó el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados

(Fomex) —administrado por el Banco de México y financiado con ingresos provenientes de aranceles a las importaciones—, para proveer crédito a bajas tasas de interés a los exportadores de manufacturas. Al mismo tiempo, las exportaciones manufactureras estaban exentas de gravámenes, y los impuestos a la exportación como porcentaje de las exportaciones totales se redujeron de un máximo de 15% en 1955 (cuando esos impuestos fueron aumentados para reducir los beneficios extraordinarios derivados de la devaluación de 1954) a menos de 5% en 1966.

Para resumir, el desarrollo industrial de México durante este periodo ocurrió en un régimen de política de sustitución de importaciones y liderazgo del Estado bastante típico. No obstante, a partir de principios de los años sesenta proveyó incentivos a los exportadores manufactureros y niveles moderados de protección efectiva al sector manufacturero con una limitada, aunque creciente a lo largo del tiempo, dispersión de las tasas de protección entre industrias. Este régimen de política también incluyó programas para industrias nacientes que dieron un énfasis creciente a los objetivos de exportación y competitividad de precios. El sector manufacturero, especialmente sus industrias de bienes de consumo durable, bienes intermedios pesados y bienes de capital, se beneficiaron de tres principales mecanismos de transferencia de recursos: 1] altos precios para sus productos como resultado de la protección de los mercados industriales internos; 2] menores costos de insumos resultantes de subsidios a la energía y licencias e impuestos de exportación en algunos productos agrícolas y minerales; 3] bajos precios de bienes de capital importados como consecuencia de tipos de cambio real apreciados y altas exenciones arancelarias a las importaciones de maquinaria y equipo que facilitaron el financiamiento de la inversión industrial.

1.2.2. *El desempeño de la economía y la balanza de pagos*

A diferencia de lo ocurrido durante la guerra, entre 1947 y 1970 el sostenido proceso de crecimiento industrial, estimulado por la protección comercial, fue impulsado más por la sustitución de importaciones y la demanda interna que por las exportaciones (véase el cuadro 19.1). Este proceso se benefició, inicialmente, de la primera ola de inversiones extranjeras de la posguerra. Esta ola involucró a un nuevo tipo de inversionista que venía a producir manufacturas para el mercado interno y era, por tanto, diferente del tradicional comprador de bonos del gobierno o ferrocarrileros, o de la compañía en busca de materias primas para la exportación.

Con el final de la segunda Guerra Mundial surgieron problemas macroeconómicos nuevos e imprevistos. Después de varios años de superávit en la balanza comercial y una rápida apreciación real del peso durante la guerra,

las cuentas del comercio exterior de México empezaron a registrar números rojos, con el declive de la demanda externa tras la segunda Guerra Mundial y más adelante con la caída de los términos de intercambio después de la guerra de Corea. La presión sobre el mercado cambiario en ocasiones se vio exacerbada por movimientos de capital de corto plazo hacia fuera del país, desencadenando una crisis de balanza de pagos. Devaluación y mayor protección comercial fueron las respuestas usuales.

Una primera crisis tuvo lugar en julio de 1948 (con el abandono de la intervención del banco central en el mercado cambiario), seguida de una casi continua depreciación del peso hasta junio de 1949, cuando la flotación se abandonó y el peso se fijó en 8.65 pesos por dólar (comparado con 4.85 antes de la crisis). En este caso el factor que desencadenó la crisis fue la severa caída en las reservas internacionales en 1946-1947, que resultó de un fuerte aumento en las importaciones causada por la expansión de la demanda interna y la recuperación de la demanda por importaciones que había estado reprimida durante la guerra. Una segunda crisis tuvo lugar en abril de 1954 en respuesta al desequilibrio externo provocado por el fin de la guerra de Corea y la recesión que le siguió en la economía estadounidense. Como resultado, el peso se fijó en un nuevo nivel de 12.5 pesos por dólar, que prevalecería hasta 1976. Esta vez la devaluación fue una medida preventiva tomada mucho antes de que las reservas internacionales del banco central se vieran seriamente amenazadas.

El periodo que siguió hasta 1970, comúnmente conocido como el desarrollo estabilizador, se considera una edad dorada en el crecimiento económico de México. Durante esta etapa, el crecimiento del producto interno bruto se aceleró (a una tasa de 7% anual entre 1956 y 1970), con una tasa de inflación de alrededor de 3% al año, y un tipo de cambio fijo en relación con el dólar que se mantuvo durante 22 años. Mientras que la política de desarrollo continuó enfocada en la industrialización, con el Estado como un agente importante, la estabilidad de precios y de la balanza de pagos se consideraron prioridades adicionales de la política económica, de manera que se evitaron altos déficits fiscales y la depreciación del tipo de cambio. A este cambio de prioridades cabe agregar un entorno económico internacional más estable y la ausencia relativa (comparada con los periodos anteriores) de choques internos de oferta.

Durante este lapso, México siguió un "patrón de industrialización de país grande", con el dinámico mercado interno como la principal fuente de expansión de la demanda (véase el cuadro 19.1). Además, los años sesenta también registraron un intenso proceso de sustitución de importaciones que contribuyó significativamente a la expansión de los sectores productores de bienes de consumo durable, intermedios pesados y de capital. Entre éstos, los que registraron las mayores reducciones en los coeficientes de importación y las

tasas más altas de crecimiento fueron la industria automotriz, maquinaria y aparatos eléctricos, hule y químicos. Aunque los mercados de exportación tuvieron una contribución mucho menor y la participación de las exportaciones en el producto tendió en promedio a caer, la década también registró el principio de un proceso que habría de volverse más importante en la primera mitad de los setenta, el sustancial aumento de los coeficientes de exportación en los sectores de bienes de consumo durables y de capital, y el desarrollo de las plantas maquiladoras en la frontera norte. La inversión extranjera tuvo un papel prominente en la expansión de los sectores líderes, en particular en tres de las cuatro industrias más dinámicas (automóviles, maquinaria no eléctrica y aparatos eléctricos) y un papel significativo y creciente en la cuarta (química).

1.2.3. *La política de protección y el crecimiento: una interpretación*

No cabe duda que la estrategia de ISI fue más exitosa en México que en muchos otros países en desarrollo, particularmente de América Latina. Pensamos que existen tres razones que explican por qué mientras que las políticas proteccionistas efectivamente estimularon la industrialización, los costos de la protección comercial, tanto estáticos como dinámicos, fueron relativamente moderados en el caso de México.

En primer lugar, las tasas de protección de México fueron relativamente moderadas cuando se les compara con las de muchos países latinoamericanos y con las de otras economías en desarrollo (incluyendo algunas en el este de Asia). Esta característica ha sido atribuida al hecho de que, a pesar del amplio uso de restricciones cuantitativas, se ejerció un cierto grado de disciplina doméstica de precios por la amenaza del contrabando y de la competencia potencial —dada la larga frontera con la economía estadounidense—, así como por el papel de los controles de precios en el sector manufacturero.

Una segunda razón tiene que ver con el tamaño relativamente grande del mercado interno. México era el segundo país más poblado de América Latina, que en 1970 tenía una población similar a la de Italia y mayor que la de los demás países de Europa del sur o que la de los países de reciente industrialización del este de Asia. A pesar del bajo nivel de ingreso per cápita y de su desigual distribución, el tamaño del mercado interno fue suficiente para que sectores industriales con altos costos fijos (asociados con su intensidad de capital) y, como resultado, fuertes economías de escala, pudieran establecerse. También atrajo la inversión extranjera necesaria para desarrollar estas industrias intensivas en capital y tecnología. En otros países, a medida que las oportunidades para la sustitución fácil de importaciones se agotaban, el ritmo del desarrollo industrial se redujo, y los intentos por entrar

en la fase difícil de la sustitución de importaciones habían de resultar en sectores industriales muy ineficientes. Todo esto es consistente con las estimaciones, más bien bajas, de los costos estáticos de las políticas proteccionistas. Joel Bergsman (1974) calculó los costos de la protección en 1960 en 2.5% del PIB, mientras que sólo 0.3% tuvo su origen en una mala asignación de recursos (el resto, 2.2%, fue atribuido a la "ineficiencia X"[1] más las rentas monopólicas).

En tercer lugar, al igual que la economía de Brasil, y a diferencia de la relativamente más madura economía de Argentina, México tenía una economía dual con excedentes de trabajo que generaban una oferta de trabajo relativamente elástica para el sector moderno de la economía. Ello fue importante para el proceso de reasignación de la fuerza laboral. La expansión del sector industrial provocó un desplazamiento de trabajo de los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad. Estas ganancias de productividad estaban detrás de los rápidos aumentos en el PIB per cápita. En contraste, en economías maduras como la argentina, casi todos los sectores eran modernos y no había un sector de subsistencia grande. Los niveles de productividad eran similares en los distintos sectores y, como resultado, la economía no pudo beneficiarse de la reasignación de trabajo de los sectores de baja hacia los sectores de alta productividad. Más bien, la expansión del sector industrial significó absorber trabajo empleado en el sector exportador moderno. Debido a que la industrialización desplazó trabajo empleado en el sector exportador, el sesgo antiexportador de la política de protección fue mayor.

1.3. *La crisis de Bretton Woods y el nuevo orden económico internacional (1971-1984)*

1.3.1. *La diversificación de la política comercial e industrial*

Con el giro del "desarrollo estabilizador" al "desarrollo compartido" durante la administración del presidente Echeverría, las políticas comercial e industrial diversificaron sus objetivos para dar más énfasis a la promoción de exportaciones, el desarrollo de las industrias de bienes de capital, la descentralización regional de las actividades industriales y la regulación de la inversión extranjera. Las nuevas prioridades se reflejaron en varias reformas políticas. Las políticas de promoción de exportaciones incluyeron el establecimiento de subsidios a la exportación (Certificados de Devolución de Impuestos, Cedis) en 1971, y la reducción de tarifas a los insumos importados

[1] Ineficiencia resultante de producir a un costo mayor del mínimo posible.

por las empresas exportadoras; la expansión de los créditos de corto plazo proveídos por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), y la creación, en 1972, del Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei) para el financiamiento de inversiones orientadas a las exportaciones, así como del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) en 1970, el cual tenía como objetivo fortalecer los esfuerzos de promoción de exportaciones y facilitar el acceso a los mercados internacionales.

La preocupación por promover una industria doméstica de bienes de capital inspiró las reformas arancelarias de 1973, que elevaron el nivel de protección para esa industria y condujeron al reemplazo, en 1975, de la regla XIV de la legislación arancelaria —que tradicionalmente había proveído subsidios a la maquinaria y equipo importados—, por subsidios a la maquinaria importada para la producción de nuevos bienes de capital. Los incentivos fiscales también fueron revisados y, por medio de un marco unificado (Certificados de Promoción Fiscal, Ceprofis), dieron un tratamiento preferencial a la producción y compra de bienes de capital domésticos, así como a pequeñas empresas y actividades regionalmente descentralizadas.

La ley de inversión extranjera de 1973 redefinió las reglas para la participación de inversionistas extranjeros, incluyendo una restricción general de 49% a la propiedad extranjera. En la práctica, la ley se aplicó a los nuevos proyectos de inversión extranjera, ya que la agencia reguladora correspondiente permitió a las compañías que eran propiedad exclusiva de extranjeros mantener la estructura de capital existente antes que la ley entrara en vigencia. La agencia también estaba facultada para modificar la regla general de 49%, tomando en cuenta varios criterios que incluían la complementariedad de las inversiones con el capital nacional y sus efectos en la transferencia de tecnología, balanza de pagos y empleo.

Las reformas tuvieron un éxito temporal ya que, entre otras cosas, las exportaciones de manufacturas respondieron a los incentivos fiscales y se expandieron a tasas de entre 14 y 15% en 1972 y 1973, muy por arriba de la tasa promedio de 5.4% anual en los años sesenta. Desafortunadamente, la primera mitad de los setenta también registró el surgimiento de severos desequilibrios macroeconómicos. La expansión del gasto público (a tasas de casi 12% al año en la administración de Echeverría) y el fracaso del intento de reforma fiscal de 1972, condujeron a déficits crecientes en las finanzas publicas. Además, en la medida en que la inflación interna se aceleró por encima de la tasa externa de inflación, en el contexto de un tipo de cambio nominal fijo, el tipo de cambio real sufrió una continua y sustancial apreciación real. Junto con la expansión del déficit fiscal y de la demanda agregada, ello condujo a un aumento en seis veces del déficit externo en bienes y servicios, y a un aumento en cuatro veces en el déficit en cuenta corriente entre 1972 y 1975. El deterioro del entorno internacional también tuvo un papel impor-

tante en esta evolución, a medida que la edad dorada en la economía mundial llegaba a su fin. El primer choque petrolero se dio cuando México era todavía un importador neto de petróleo y, junto con la caída de la demanda externa, contribuyó al aumento del desequilibrio externo.

La situación empeoró significativamente como resultado de la fuga de capitales provocada por la anticipación, por parte de los inversionistas, de un inevitable cambio de política. A pesar del aumento en los controles de importación y los aranceles, las presiones sobre la balanza de pagos forzaron al gobierno a devaluar el peso en casi 100% en agosto de 1976, abandonando así la paridad cambiaria que se había mantenido fija durante más de 20 años. Por primera vez desde los años cincuenta, el gobierno se dirigió al Fondo Monetario Internacional para pedir asistencia financiera, y a fines de 1976 se acordó un programa de estabilización.

1.3.2. *El auge petrolero y la petrolización de la economía*

A pesar de la severa crisis de 1976, en un año o menos las perspectivas de la economía se modificaron radicalmente por el anuncio de los vastos recursos petroleros de México. Las reservas probadas de petróleo aumentaron de 6.3 miles de millones de barriles en noviembre de 1976 a 16 000 millones a fines de 1977 y a 40 000 millones un año después. El déficit comercial estuvo de nuevo bajo control en 1977-1978, a niveles por debajo de los de 1971-1972. El perfil de la deuda externa se reestructuró y, por un tiempo, el nuevo endeudamiento no creció de forma importante.

La explotación de los recién descubiertos recursos petroleros en el sur de México y su venta en el mercado internacional habrían de traer una rápida y fuerte recuperación. En efecto, de 1978 a 1981 el crecimiento económico se recuperó fuertemente, llevando a un periodo de expansión a tasas muy por encima de la norma histórica. Impulsado por la producción de petróleo (con un crecimiento anual de 19%) y las exportaciones del mismo (cuyo crecimiento anual fue de 53%), el PIB aumentó aproximadamente 9% al año, y el ingreso nacional real —que se benefició del vuelco favorable de los términos de intercambio a raíz del aumento del precio del petróleo en 1979-1980— creció incluso a una tasa mayor (9-10%). El patrón de crecimiento presentó algunos síntomas de “enfermedad holandesa” que tuvieron su papel en la creciente vulnerabilidad y fragilidad financiera de la economía. En efecto, aunque la inversión fue muy dinámica, su estructura sectorial estuvo fuertemente sesgada a favor de la industria petrolera y de los sectores de comercio y servicios. No es sorprendente entonces, que en un periodo de auge, el crecimiento del sector manufacturero se desaceleró: quedó por debajo de la tasa global de crecimiento y pasó de 10% en 1979 a aproximadamente 6% en 1980

y 1981. Además, pocas inversiones se dirigieron al sector manufacturero de exportación, aunque hay dos excepciones que merecen ser destacadas: la industria automotriz —donde una nueva generación de plantas se estaba construyendo con tecnología de punta, explícitamente diseñada para competir en el mercado mundial— y la industria petroquímica, donde el sector público estaba invirtiendo fuertemente.

La duplicación del precio del petróleo y el aumento de las tasas externas de interés en 1979-1980 tuvieron, en balance, un efecto favorable a corto plazo. La bonanza petrolera convirtió a México en cliente preferido de los bancos internacionales, y los préstamos externos fueron concedidos en montos y condiciones notablemente más favorables que para el resto de los países en desarrollo. En retrospectiva, la naturaleza de estos choques externos fue dramáticamente malinterpretada por el gobierno mexicano (así como por otros agentes económicos). Por un lado se pensó que precios reales del petróleo altos y crecientes serían una característica permanente de la economía internacional, mientras que, por otra parte, el aumento de las tasas de interés fue interpretado como un fenómeno temporal. En la medida en que esta perspectiva optimista siguió prevaleciendo durante la primera mitad de 1981, aun cuando la recesión en Estados Unidos ya había empezado a debilitar el mercado petrolero internacional y las tasas externas de interés continuaban subiendo, la expansión fiscal se reforzó en 1981.

Así, el año 1981 registró un deterioro masivo de los indicadores macroeconómicos. El valor real del peso (con una apreciación de alrededor de 30%) alcanzó un nivel histórico a fines de 1981, y el déficit financiero del gobierno casi se duplicó de 1980 a 1981 alcanzando un nivel de 14% del PIB. La expansión fiscal, combinada con la apreciación real del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones iniciada con el programa de estabilización acordado con el FMI en 1976, condujeron a un deterioro masivo de las cuentas externas, en particular de la balanza comercial no petrolera. Mientras que las exportaciones no petroleras habían empezado a caer a mediados de 1979, las importaciones de bienes habían crecido a un ritmo vertiginoso y aumentaron en casi 30% en 1981 (a pesar de la reversión del programa de liberalización de importaciones en la segunda mitad del año). Así, el déficit comercial se duplicó de 1980 a 1981, mientras que el déficit en cuenta corriente alcanzó un nuevo record de 12.5 miles de millones de dólares.

1.3.3. *La crisis de la deuda externa*

La deuda financió la brecha externa y saltó de 57.4 a 72.2 miles de millones de dólares en un año (gráfica 19.3). La estructura de la deuda, por su parte, se volvió cada vez más vulnerable. La deuda pública externa de corto plazo

Gráfica 19.3. Deuda externa total, 1970-1983

Como porcentaje del PIB — Miles de millones de dólares

Fuente: Oxford Latin American Economics History Database (OxLAD).

subió de 1.5 miles de millones de dólares a fines de 1980 a 10.8 miles de millones un año después. Para 1981 los préstamos de corto plazo representaban más de la mitad del endeudamiento externo neto. La relación de intereses pagados sobre la deuda externa a exportaciones totales aumentó de 27% en 1977-1978 a 37% en 1981-1982, aunque vale la pena observar que este aumento se explica totalmente por las crecientes tasas de interés, ya que la relación deuda/exportaciones muestra una reducción moderada durante el mismo periodo (de 3.1 a 2.8). La fragilidad financiera se hizo evidente también en el sector privado. La relación deuda/capital de las empresas privadas grandes aumentó de 0.9 en 1978 a 1.2 en 1981. Más importante aún es el cambio en la composición de la deuda: la participación de la deuda denominada en dólares en la deuda total de las empresas privadas grandes creció de 30% en 1978 a 63% en 1981.

Las expectativas optimistas del gobierno eran compartidas por los bancos internacionales, que redoblaron sus préstamos a México, pero no por todo el mundo: después de endeudarse fuertemente con el exterior entre 1979 y 1980, el sector privado mexicano inició un ataque especulativo sin precedente contra el peso en la primera mitad de 1981, y más de 20 000 millones de dólares salieron del país en 18 meses. La magnitud de la fuga de capitales fue tal que absorbió tanto como el 54% del aumento en la deuda externa de México (neta de reservas internacionales) en 1981 y 1982, generando tensiones políticas crecientes entre el gobierno de López Portillo y los grandes conglomerados financieros privados.

A principios de 1982 el precio internacional del petróleo seguía cayendo, la fuga de capitales estaba en su máximo, y casi la mitad de la deuda externa

del país debía ser pagada o refinanciada durante los siguientes 12 meses. Aunque a mediados de 1981 se habían restablecido los controles a la importación y se había introducido una reducción de 4% en el presupuesto de 1981, un cambio más radical en las políticas económicas era inevitable. Así, en febrero de 1982 el gobierno adoptó un paquete de contracción fiscal con devaluación, manteniendo la libre convertibilidad del peso.

Si bien la balanza comercial se volvió superavitaria en el segundo trimestre de 1982, el paquete de políticas de febrero no fue efectivo en parar la especulación financiera y la fuga de capitales posdevaluación. La fuga de capitales se convirtió, por mucho, en la principal fuente de desequilibrios en la balanza de pagos y, con los préstamos externos crecientemente racionados, de la caída resultante en las reservas internacionales del banco central. En agosto de 1982, cuando las reservas se habían agotado casi completamente, el flujo de financiamiento internacional hacia México se interrumpió abruptamente. A ello siguieron nuevas y dramáticas devaluaciones, junto con la adopción de un régimen de tipo de cambio dual.[2] El gobierno suspendió los pagos de la deuda externa, marcando con ello el principio de la crisis internacional de la deuda. Fue en estas circunstancias, complicadas aún más por las crecientes tensiones políticas entre el gobierno y los grandes conglomerados financieros, que en su último informe presidencial a la nación (1 de septiembre de 1982), López Portillo anunció dramáticamente la nacionalización del sistema bancario y la adopción de un régimen integral de control de cambios. Era demasiado tarde, sin embargo, para adoptar un régimen de control de cambios: las reservas externas se habían agotado y la crisis internacional de la deuda había llegado.

2. La inserción de la economía mexicana en la globalización (1985-2010)

2.1. *El marco institucional del nuevo modelo de desarrollo*

Al igual que sucedió en muchos otros países en desarrollo, el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988) consideró que la crisis de la deuda en México —y de hecho en América Latina— tenía su origen en las distorsiones inherentes a la pauta tradicional de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y en la fuerte intervención del Estado en la economía. El gobierno consideró que para salir de la crisis era necesario colocar a las exportaciones como el nuevo motor de crecimiento, impulsadas por un sec-

[2] Es decir, un régimen con dos tipos de cambio, uno para transacciones comerciales y otro para transacciones financieras.

tor privado local que fuese capaz de competir exitosamente sin necesidad de subsidios. Para lograrlo puso en marcha una nueva estrategia que comprendió dos vertientes. La primera fue enfrentar la crisis económica mediante un programa de estabilización ortodoxo, de contracción fiscal y depreciación cambiaria. La estrategia no tuvo el resultado deseado y, ante la caída del mercado petrolero mundial en 1986, se optó por aplicar un programa heterodoxo: el Pacto de Solidaridad Económica, similar a los que estaban en vigor en ese entonces en Brasil y Argentina. El Pacto consistió en acuerdos entre los sectores empresarial, laboral y gubernamental para concertar la evolución de precios clave, como el tipo de cambio, el salario mínimo nominal y fijar los de algunos bienes básicos. Sucesivas renovaciones del Pacto, junto con la renegociación de la deuda externa gracias al Plan Brady,[3] abatieron la inflación y ayudaron a un repunte económico a fines de la década. Pero conllevaron la persistente apreciación del tipo de cambio real que desembocaría unos años después en una nueva crisis de balanza de pagos.

La segunda vertiente, que comenzó en 1985-1986, consistió en aplicar diversas reformas para eliminar la protección del mercado local de bienes y servicios, liberalizar los flujos financieros y de inversión extranjera, y disminuir la presencia del Estado en la economía. Estas reformas, ratificadas y profundizadas por gobiernos posteriores, marcan la pauta de desarrollo desde entonces. Gracias a ellas, en pocos años México pasó a ser de las economías de tamaño medio más abiertas al comercio e inversión foráneas en el mundo, con una injerencia del sector público en la economía severamente acotada. La siguiente sección describe las reformas más importantes para el cambio de pauta de desarrollo.

2.2. *Reformas estructurales y apertura comercial*

2.2.1. *Desmantelamiento de la protección comercial*

La reinserción de México en los circuitos globales de comercio e inversión procedió en dos frentes. El primero fue incorporar al país a acuerdos internacionales afines al libre comercio. Los primeros pasos en este empeño fueron la firma, en 1985, del Acuerdo Bilateral sobre Impuestos Compensatorios con Estados Unidos —en el que México accedió a eliminar subsidios a la exportación— y la adhesión al GATT en 1986. A principios de los años noventa comenzaron las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para concer-

[3] Plan adoptado a finales de la década de 1980, con el nombre del entonces secretario del Tesoro norteamericano, para reestructurar la deuda de los países en desarrollo con bancos comerciales, basado en operaciones de reducción de la deuda y el servicio de la deuda efectuadas voluntariamente en condiciones de mercado.

tar un acuerdo trilateral de libre comercio. El acuerdo, denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fue aprobado por los tres cuerpos legislativos en 1993. Entrando en operación el primer día de 1994, comprometió a los tres países a eliminar las trabas al flujo comercial de bienes y de inversión entre ellos, en un plazo no mayor a 15 años. Además especificó mecanismos de salvaguarda, solución de disputas, protección de la propiedad intelectual, normas ambientales y laborales. Poco después México ingresó a la OCDE y a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y desde entonces ha firmado múltiples acuerdos de libre comercio, *inter alia* con Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia y la Unión Europea.

El segundo frente fue desmantelar la protección comercial, misma que había alcanzado su ápice cuando, en la crisis en 1982, el gobierno sujetó toda importación al requisito de permiso previo. El primer paso se dio en 1984, con una apertura comercial moderada que redujo de 100 a 87% la proporción del volumen de importaciones sujetas a permisos previos, y disminuyó el número y dispersión de las tarifas arancelarias. Ante la escasa respuesta de las exportaciones no petroleras y el alza de la inflación, el gobierno procedió a profundizar la apertura comercial. Así, en el marco de un nuevo programa de estabilización y ajuste, en julio de 1985, por primera vez en la historia moderna del país se avanzó de manera significativa en eliminar la protección comercial. En efecto, se redujo el número de tarifas y se cancelaron permisos previos a gran número de fracciones arancelarias, dejando bajo tal control sólo 37% del volumen total de importaciones (908 de un total cercano a 8 000 fracciones). Con ello se abrieron los mercados de bienes de capital y productos intermedios, dejando todavía protegidos los de consumo final.

En 1987 la liberalización comercial retomó impulso en el contexto del Pacto de Solidaridad. Así, en parte para ayudar a abatir la inflación que llegaba a tres dígitos, se eliminaron los permisos previos de importación en buena parte del mercado de bienes de consumo, reduciendo, de esta manera, la cobertura de tal sistema a 20% del volumen importado (básicamente algunos bienes agrícolas y ciertas manufacturas). A la vez, el número de tarifas se redujo a la mitad y quedó en cinco. Si bien ya venía dándose su cancelación gradual, la lista de precios oficiales sobre bienes importados se eliminó del todo en 1988. Con ello, en menos de 36 meses el mercado nacional se ubicó entre los menos protegidos del mundo.

La reforma comercial continuó en los años siguientes, de manera que en 1993, antes del arranque del TLCAN, sólo 20% del volumen total de importaciones quedaba sujeto a permiso previo, el arancel máximo era de 25% y el promedio de 12.5%. El TLCAN, punto culminante de este proceso, comenzó a operar en enero de 1994, concretando el compromiso de los tres países signatarios para eliminar —con calendarios específicos y en un lapso no mayor de 15 años— las barreras arancelarias y no arancelarias a su comercio intra-

rregional. Si bien México había instrumentado antes un fuerte proceso de apertura comercial, el TLCAN autorizó continuar con restricciones a la importación de algunos productos, entre ellos maíz, productos petrolíferos, automóviles y equipo de transporte. Por otra parte, el tratado incorporó entre sus elementos adicionales el compromiso para liberalizar los flujos de inversión extranjera y la incorporación de ciertos criterios ambientales y laborales.

Para México, el TLCAN tenía tres objetivos complementarios. El primero era reducir las presiones inflacionarias en el país mediante la competencia del exterior. El segundo era insertar a la economía mexicana en una trayectoria de elevado crecimiento de largo plazo, cuyo puntal fuese la exportación al mercado de Estados Unidos. Supuesto subyacente era que el TLCAN, junto con las demás reformas, induciría un aumento en la inversión nacional y extranjera para explotar el potencial de México como plataforma de exportación a Estados Unidos, en productos intensivos en mano de obra. Finalmente el tercero, de contenido político, era asegurar la irreversibilidad del proceso interno de reformas económicas liberales iniciado en los años ochenta mediante las restricciones internacionales, legales y normativas, para disuadir cualquier intento por regresar al proteccionismo y a la intervención fuerte del sector público en la economía.

Desde entonces, todas las administraciones que han asumido la presidencia en México han ratificado su compromiso con la liberalización comercial. Cabe señalar que la reforma comercial también eliminó los permisos y precios oficiales que prevalecían sobre ciertas exportaciones. En este terreno, igualmente es destacable que se canceló todo incentivo fiscal o crediticio especial para las exportaciones, más allá de la exención de aranceles a la importación temporal.

2.2.2. *Liberalización de la inversión extranjera y del mercado financiero*

Como se vio antes, tradicionalmente la entrada de inversión extranjera y otros capitales a México estaba fuertemente regulada. El gobierno de De la Madrid comenzó a abatir estos controles: en la manufactura la desregulación fue rápida y sólo en pocas actividades quedó totalmente excluida la presencia extranjera, entre ellas la petroquímica básica. El primer paso se dio en febrero de 1984, con los lineamientos de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) que dieron pie a instalar empresas de capital mayoritario o totalmente extranjero en algunas actividades intensivas en capital o tecnología, o con potencial exportador. La CNIE autorizó la apertura de filiales de empresas extranjeras y amplió oportunidades de inversión extranjera directa (IED) en la petroquímica secundaria, al aumentar el rango de actividades comprendidas en ésta. En 1989 se relajaron aún más las restricciones, con lo

que en casi 75% de actividades productivas se eliminaron los límites máximos legales a la presencia del capital externo. Las excepciones que continuaron reservadas al Estado o a mexicanos, fueron petróleo y petroquímica básica, la generación y transmisión de energía eléctrica, bancos y servicios financieros, los medios de comunicación así como el transporte marítimo, terrestre y aéreo. También se permitió a extranjeros la compra de acciones neutras "N" de empresas que cotizaran en la Bolsa Mexicana de Valores.

En diciembre de 1993, a punto de arrancar el TLCAN, se promulgó la nueva Ley de Inversiones Extranjeras que especificaba la apertura al capital foráneo en las áreas y formas acordadas en el TLCAN. En especial con ello se comenzó a desregular la IED en el sector automotriz, iniciando formalmente la anulación progresiva de los requisitos de desempeño que marcaron el desarrollo de dicho sector desde los sesenta.

En síntesis, con la nueva ley las actividades abiertas a participación mayoritaria de inversión extranjera aumentaron hasta representar 81% del PIB en 1993. Entre las áreas que liberalizó están las sociedades de producción cooperativa, televisión por cable, provisión de servicios marítimos, y transportación terrestre de pasajeros y de carga con autobuses y camiones. De especial relevancia para la manufactura fue quitar las restricciones a la participación mayoritaria en la petroquímica secundaria, en la industria de autopartes y en la construcción de autobuses y camiones. De hecho, con la salvedad de la petroquímica básica y la producción de armamentos y explosivos, la manufactura quedó del todo abierta a la inversión extranjera, incluso mayoritaria. La siguiente medida significativa de apertura a la IED surgió a raíz de la crisis de 1994 cuando, con el fin de rescatar el sistema de la banca comercial del país, se autorizó la entrada de inversión extranjera en este sector sin tope alguno al porcentaje de participación en el capital.

La reforma financiera comenzó en la segunda mitad de los años ochenta con la unificación del mercado cambiario, la liberación de las tasas nominales de interés, la eliminación del encaje legal y del sistema de "cajones". Esto último permitió a los bancos comerciales asignar el crédito libremente. Parteaguas del proceso fue la desincorporación de la banca comercial en 1991-1992, después de una década de propiedad estatal. De hecho, con la puesta en marcha del TLCAN, el mercado de crédito y financiamiento interno se encontró totalmente libre a la entrada y salida de capitales externos. Como parte de la reforma financiera también se reconvirtió la banca de desarrollo, obligándola a operar básicamente como banca de segundo piso y concentrarse en atender las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Como parte de esta reforma se obligó a la banca de desarrollo a dejar de otorgar créditos como meros subsidios y, en cambio, adoptar estrictos criterios de mercado al evaluar y seleccionar proyectos y aplicar tasas de interés superiores al costo porcentual de captación promedio.

Desafortunadamente, este proceso no se acompañó de una modernización de la supervisión bancaria. En consecuencia, la vertiginosa expansión del crédito a la que dio lugar —y que llevó a ensanchar el crédito bancario en 19 puntos como proporción del PIB para ubicarse en 49.5% en 1994—, desembocó en un agudo problema de cartera vencida y de insolvencia bancaria el año siguiente. Ello obligó a ejecutar un programa de rescate de la banca comercial que, antes de que terminara la década, condujo a que la gran mayoría de bancos fuera adquirida por grupos extranjeros.

2.2.3. *Privatización de entidades públicas*

La privatización y desincorporación de empresas públicas fue un elemento esencial de las reformas estructurales. Abrió espacio a la iniciativa privada y ayudó a corregir las finanzas públicas ya que, salvo contadas excepciones, las empresas desincorporadas operaban con números rojos. La venta de paraestatales se efectuó mediante licitación pública; el gobierno aceptó o rechazó la oferta en función del precio ofrecido y, en alguna medida, también de los planes de inversión y de empleo. Si bien un primer avance se dio en 1983-1984, con la venta de las empresas industriales y comerciales que habían pasado a manos del Estado a raíz de la nacionalización bancaria, la privatización formal comenzó en 1985. Tuvo dos etapas. La primera, de entonces a 1987, se abocó a la venta de empresas medianas o chicas que, en general, no gozaban de posiciones privilegiadas en sus mercados. El 80% de las empresas privatizadas en este periodo antes habían sido propiedad privada. Al finalizar esta primera etapa, el sector paraestatal se había reducido en más de 200 empresas, y ya no participaba en la producción de bebidas embotelladas, textiles, cemento, automóviles, farmacéutica y petroquímica secundaria. Los recursos obtenidos con las privatizaciones de esta etapa fueron tan sólo 2% de los recursos totales que obtuvo el Estado por esta vía entre 1982 y 1994.

La segunda fase, de 1989 a 1996, estuvo marcada por la venta de empresas grandes con poder de mercado, aprovechando las modificaciones en el marco regulatorio que ampliaron la posible participación del sector privado —nacional y extranjero— en áreas antes vedadas por ley. En ella, se desincorporaron más de mil de las 1 155 empresas públicas que existían en 1982. Los ingresos por concepto de las privatizaciones formaron parte de un fondo de contingencia que, en última instancia, sirvió para amortizar deuda pública interna. Como parte de las medidas, en respuesta a la crisis de divisas de 1995, el gobierno inició una nueva ronda de privatizaciones que abarcó empresas de servicios ferrocarrileros, eléctricos, de administración portuaria y otros y, del sector manufacturero, las plantas petroquímicas y la productora e importadora de papel (PIPSA). La venta de las petroquímicas enfrentó

oposición dentro y fuera del gobierno. Los compradores potenciales mostraron reticencia pues dichas plantas, si bien operan en mercados competitivos en cuanto a sus productos de venta, dependen de Pemex en el suministro de insumos críticos. En 2008, la reapertura de la discusión sobre la reforma energética no pareció alterar de manera significativa el *status quo* respecto a las fuertes restricciones a la participación del sector privado en la petroquímica básica. En la secundaria, en contraste, continúa la posibilidad de tener hasta el 100% de inversión privada, local o extranjera.

2.2.4. *El desmantelamiento de la política industrial tradicional*

El retiro del Estado de la esfera económica se expresó, además, en un cambio radical en su forma de intervención en diferentes sectores de actividad. Se desechó la estrategia basada en la identificación de sectores con potencial de desarrollo, se eliminaron las prácticas de fomento selectivo y en lugar de ello se adoptaron políticas horizontales que *a priori* no son selectivas por rama o tipo de actividad. Tal modificación se expresó en la convicción de que la mejor política para promover el desarrollo económico en general es la remoción de obstáculos al juego del mercado, junto con un régimen legal de respeto a los derechos de propiedad privada. En los hechos, ello llevó a la política industrial a abandonar toda forma tradicional de injerencia directa selectiva vía subsidios, permisos, licencias o requisitos de desempeño en torno a requerimientos, como el grado de contenido nacional o la generación neta de divisas. Con ello, el viraje de la política económica a partir de 1985 —y sobre todo entre 1987 y 1988— hacia la apertura comercial y el libre juego del mercado canceló toda medida sugerente de mayor regulación o intervención del Estado en la esfera productiva. Así, y en concordancia con las disposiciones del GATT, desapareció la mayoría de los subsidios, salvo los que aligeraban la carga tributaria sobre ciertas importaciones temporales. Esta implementación de políticas sectoriales neutrales y de aplicación horizontal pareja a todos los sectores, orientadas a compensar ciertas fallas generales del mercado, en esencia ha estado inalterada desde los años noventa hasta ahora.

2.3. *Conformación de la nueva inserción internacional de la economía mexicana*

Los primeros logros de las reformas estructurales iniciadas a mediados del decenio de 1980, aunadas a las estrategias de estabilización que las acompañaron, fueron abatir la inflación, corregir la tendencia al persistente desbalance fiscal, y resolver el problema de la deuda externa reinsertando al país

en los circuitos de capital internacionales. Todo ello tuvo como resultado recolocar a la economía mexicana en una senda de expansión moderada, sin presiones inflacionarias.

Como se examinó antes, este proceso se acompañó de un acotamiento severo en las formas e intensidad de intervención del Estado en la actividad productiva o financiera. Por otro lado, la liberalización del comercio y de la inversión extranjera (junto con el TLCAN) han estrechado la relación entre la economía mexicana y la estadounidense, tanto en lo que se refiere a comercio como a flujos de capital. Tras la eliminación de las restricciones a la propiedad extranjera, la participación foránea —en especial de Estados Unidos— en la economía ha aumentado mediante inversiones directas, ya sea en nuevas plantas, fusiones o adquisiciones.

2.3.1. *Desempeño exportador y flujos de inversión*

Otro logro importante de la transformación económica de México es el auge de las exportaciones, sobre todo las no petroleras y el renovado acceso al flujo de capital externo, incluyendo la inversión directa. Desde el principio de la década de 1980 la expansión de las exportaciones mexicanas fue notable, y con el TLCAN se ha acelerado más. En efecto, como se muestra en el cuadro 19.3, durante 1993-2006 las exportaciones crecieron a una tasa media de 11%, que, si bien inferior a la de China, se coloca entre las más altas del mundo, superando a las de otras economías de América Latina y del este de Asia. Otra muestra de su dinamismo es que, mientras que en 1994 las exportaciones representaron apenas 16% del PIB de México, hoy alcanzan una pro-

Cuadro 19.3. Crecimiento de las exportaciones, 1982-2006.
México y selección de países en vías de desarrollo
(promedio anual, porcentaje)

	1982-1993	*1993-2006*
China	6.9	18.7
Corea del Sur	10.9	14.2
Turquía	7.0[1]	11.5
México	**5.8**	**11.1**
Malasia	12.3	8.9
Argentina	3.7	8.3
Tailandia	14.5	7.8
Chile	8.4	7.5
Brasil	8.0	7.1

[1] 1987-1993.
Fuente: Banco Mundial (*http://web.worldbank.org*).

porción superior a 33%. Al respecto, dado que el alza de las importaciones fue todavía más aguda, la suma de las importaciones y las exportaciones medida como proporción del PIB se elevó cerca de 35 puntos porcentuales, ubicándose en un promedio de 63% para 1993-2006 frente a 27% durante el periodo 1982-1993.

Este desempeño se asoció a un cambio sustancial en la estructura de las exportaciones. En efecto, mientras que en los años ochenta las ventas petroleras representaban 80% de las exportaciones totales del país, hoy constituyen cerca de 15%. A partir de 1985, y en especial de 1994, México se ubica entre los 10 primeros países exportadores (no petroleros) en el ámbito mundial. Su dinamismo es particularmente evidente en las exportaciones manufactureras. Como se muestra en el cuadro 19.4, de 1985 a 1994 México se ubicaba ya en el quinto lugar entre los países con mayores aumentos porcentuales en su grado de penetración del mercado internacional de manufacturas. En la década siguiente, 1994-2004 (2005 es el año más reciente con datos comparativos disponibles), ocupó la segunda posición, apenas detrás de China.

En este proceso las maquiladoras se constituyeron en uno de los agentes del auge exportador. Al principio de los años noventa generaban más de la mitad de las exportaciones totales de la manufactura mexicana, y más de 40% de las exportaciones totales de México. Otros actores importantes detrás de este fenómeno fueron las empresas extranjeras ya establecidas en México, así como otras que llegaron como parte del flujo de inversión extranjera directa atraídas por la liberalización comercial, el TLCAN y el proceso de privatización.

En síntesis, en cerca de dos décadas, el auge exportador basado en las manufacturas cambió por completo la inserción de México en el comercio mundial. De hecho, mientras que tradicionalmente sus principales exportaciones eran productos primarios (camarón, café, algodón y tomates), a comienzos de los años ochenta México era una economía fundamentalmente exportadora de petróleo. Sin embargo, antes de que terminara dicha década, la manufactura proporcionaba más de 50% de las exportaciones totales de México. Hoy en día su participación excede 85%. No está demás señalar que Pemex continúa siendo uno de los primeros 10 exportadores de crudo en el mundo, y vende al exterior cerca de la mitad del petróleo que produce, fundamentalmente a Estados Unidos.

El impulso exportador de manufacturas de México ha sido acompañado por su creciente sofisticación tecnológica. En el cuadro 19.5 se presenta la participación de las exportaciones de bienes de México en el mercado de la OCDE entre 1985 y 2004, en la que se diferencian tres grandes grupos: 1] exportaciones basadas en recursos naturales, como agricultura, energía, fibras textiles, minerales y metales, 2] manufacturas, y 3] otros productos. A su vez, las manufacturas se clasifican en dos grupos, las que se producen con o sin uso

Cuadro 19.4. Cambio en la participación de las exportaciones manufactureras en el mercado mundial (20 principales países), 1985-1994 y 1994-2004

	1985 (A)	*1994 (B)*	*Variación 85-94 (B - A)*	*Orden jerárquico de variación*	*1994 (C)*	*2004 (D)*	*Variación 94-04 (D - C)*
China	1.42	5.86	4.45	1 China	5.86	12.27	6.41
Malasia	0.55	1.73	1.18	2 México	1.71	2.80	1.09
Singapur	0.88	1.88	1.00	3 Filipinas	0.43	0.93	0.50
Tailandia	0.30	1.07	0.77	4 República Checa	0.31	0.74	0.42
México	1.01	1.71	0.70	5 Hungría	0.23	0.65	0.42
Estados Unidos	12.82	13.36	0.55	6 Malasia	1.73	2.13	0.39
Indonesia	0.19	0.67	0.48	7 Turquía	0.41	0.77	0.37
España	1.49	1.79	0.30	8 Polonia	0.40	0.75	0.35
Polonia	0.18	0.40	0.22	9 Tailandia	1.07	1.31	0.25
India	0.47	0.67	0.20	10 Eslovenia	0.10	0.31	0.22
Turquía	0.22	0.41	0.19	11 Vietnam	0.08	0.29	0.21
Filipinas	0.31	0.43	0.12	12 Rumania	0.15	0.32	0.17
Hungría	0.15	0.23	0.09	13 Emiratos Árabes Unidos	0.10	0.21	0.11
Vietnam	0.00	0.08	0.08	14 Costa Rica	0.05	0.15	0.10
Australia	0.35	0.43	0.08	15 Israel	0.41	0.49	0.08
Portugal	0.44	0.51	0.07	16 Ucrania	0.09	0.17	0.07
Pakistán	0.14	0.20	0.06	17 Bangladesh	0.10	0.17	0.07
República Dominicana	0.06	0.11	0.05	18 Cambodia	0.00	0.05	0.05
Israel	0.36	0.41	0.05	19 Estonia	0.02	0.06	0.04
Marruecos	0.05	0.10	0.05	20 Bulgaria	0.07	0.11	0.04

Fuente: CEPAL-CAN (2006), con base en promedios trianuales.
Nota: las manufacturas cubren los capítulos 6, 7 y 8 de la clasificación del CAN.

intensivo de recursos naturales. En la parte inferior del cuadro se presenta la composición de las exportaciones totales de México, desagregadas con base en las mismas categorías.

Cuadro 19.5. Composición de las exportaciones de México y participación en el mercado de la OECD, 1985-2004

	1985	*1990*	*1994*	*2000*	*2004*
Participación de mercado	1.78	1.52	2.03	3.46	3.17
Recursos naturales	3.12	2.12	2.00	2.59	2.74
Agricultura[1]	1.30	1.28	1.37	2.01	2.02
Energía[2]	4.60	3.26	2.99	3.28	3.47
Fibras textiles, minerales y metálicas[3]	1.89	1.48	1.57	1.48	1.46
Manufacturas	1.17	1.39	2.21	4.07	3.29
Basadas en recursos naturales[4]	1.23	0.96	1.03	1.22	1.04
No basadas en recursos naturales[5]	1.09	1.32	2.09	3.81	3.41
Otros[6]	1.61	2.54	2.70	4.01	3.48
Estructura de las exportaciones	100	100	100	100	100
Recuros naturales	58.60	33.62	21.43	14.38	18.44
Agricultura[1]	9.66	10.27	8.18	5.33	5.75
Energía[2]	45.94	21.02	11.82	8.49	12.11
Fibras textiles, minerales y metálicas[3]	3.01	2.33	1.44	0.56	0.58
Manufacturas	39.13	62.45	74.89	81.70	77.72
Basadas en recursos naturales[4]	3.38	3.37	2.52	1.57	1.25
No basadas en recursos naturales[5]	35.76	59.08	72.37	80.13	74.50
Otros[6]	2.27	3.93	3.68	3.92	3.85

[1] Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.
[2] Sección 3.
[3] Capítulos 26, 27 y 28.
[4] Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.
[5] Secciones 5, 6 (menos los capítulos incluidos en [4]), 7 y 8.
[6] Sección 9.
Fuente: CEPAL-CAN (2006).

Es notable la acelerada penetración de las exportaciones mexicanas en el mercado de la OCDE, que entre 1985 y 2004 en conjunto subió de 1.8 a 3.2%, y en las manufacturas aumentó de 1.2 a 3.3%. La penetración de las manufacturas basadas en recursos diferentes a los naturales fue todavía más acelerada. Su dinamismo se evidencia en la parte inferior del cuadro que revela que en 1985 representaban 36% de las exportaciones totales, en 1994 73% y en 2004, 75 por ciento.

El auge exportador de México no se extendió uniformemente, y más bien tendió a ser altamente concentrado. Unas cuantas industrias —como la de

motores y partes automotrices, automóviles, computación y equipo electrónico diverso— originaron casi 60% de las exportaciones manufactureras entre 1994 y 2004. Además, según algunos autores, el auge de las exportaciones manufactureras a partir de 1994 se concentró en un número escaso de empresas —no muy alejado de 300—, la mayoría de ellas ligadas a corporaciones transnacionales.

En cuanto a su composición regional, es de destacar que el dinamismo de las exportaciones manufactureras desde la firma del TLCAN ha dado lugar a un superávit comercial creciente de México con Estados Unidos. Sin embargo, simultáneamente se ha registrado de manera sistemática un abultado déficit con el resto del mundo que con mucho contrarresta el saldo positivo anterior, salvo en periodos de recesión interna severa. Desde el punto de vista sectorial, el superávit comercial derivado de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido incapaz de compensar el déficit que se genera en el resto del comercio de manufacturas, bienes primarios y servicios.

¿Por qué se ha dado esta rápida expansión de importaciones mexicanas desde la segunda mitad de los años ochenta, salvo en periodos de recesión? Varios factores explican este comportamiento, el más importante es la apertura comercial ante una tradicional demanda reprimida de mercancías y marcas extranjeras. También influyeron en la misma dirección la expansión de la demanda interna, la tendencia a la apreciación persistente del tipo de cambio real y el renovado acceso a fondos externos. El auge importador también reflejó, en cierta medida, la fuerte relación entre las empresas exportadoras y los oferentes extranjeros, pero —como las maquiladoras— con una débil relación con los proveedores locales. En todo caso, esta alza en la propensión a importar mina enormemente la fuerza de arrastre de las exportaciones sobre el resto de las actividades productivas, y por ende ha acotado fuertemente su capacidad de servir como motor efectivo para que la economía de México entre en una senda de elevada expansión de largo plazo. Es decir, si bien se ha dado un auge de las exportaciones, éste simplemente no ha sido capaz de inducir tasas elevadas de crecimiento de la economía mexicana en su conjunto.

Esta limitación del nuevo modelo se percibe quizá más claramente en la gráfica 19.4, que ilustra la relación entre el desempeño comercial y el crecimiento económico en México de 1970 a 2008. Como se observa, durante 1970-1981 el PIB real creció a una tasa promedio cercana a 7% y registró un déficit comercial promedio de 3%, respectivamente. La crisis internacional de la deuda y el colapso petrolero forzaron un estancamiento económico en los primeros años de las reformas que se dieron entre 1982 y 1987, lo que generó un superávit comercial notable (8% del PIB). Durante los siguientes años y hasta antes de entrar en vigor el TLCAN, el PIB repuntó a una tasa media anual de 3.5%, si bien ya con un déficit comercial. La pauta de creci-

Gráfica 19.4. Balanza comercial y crecimiento económico, 1970-2008

Crecimiento promedio anual del PIB (porcentaje)

1970-1981
1988-1994
1995-2000
2001-2008
1982-1987

Fuente: elaboraciones propias de los autores con base en datos oficiales.

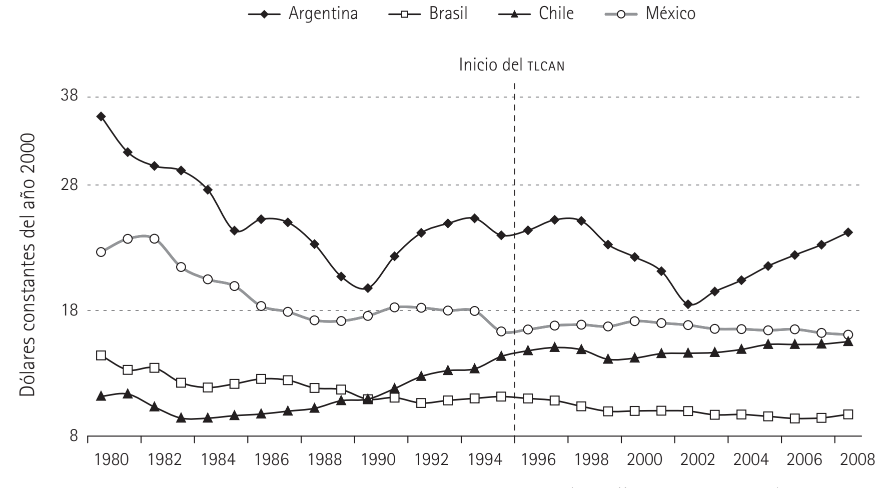
miento-desempeño comercial fue un tanto similar en los primeros cinco años del TLCAN, sin tomar en cuenta la crisis de 1995 que contrajo el PIB en más de 5%. Finalmente, en los primeros ocho años del siglo XXI tenemos a la economía de México generando un déficit comercial como proporción del PIB similar al de los años setenta, pero creciendo a tasas medias casi 5 puntos por debajo de las registradas entonces. Esta baja expansión, además, ha sido insuficiente para que el mercado laboral absorba el crecimiento en la fuerza de trabajo. En resumen, con flujos similares de recursos externos (déficit comercial) a los recibidos hace tres décadas, antes del colapso petrolero, actualmente la economía mexicana lleva siete años con un crecimiento promedio muy por debajo del logrado anteriormente.

Antes de cerrar esta sección conviene señalar que la apertura comercial y las demás reformas macroeconómicas provocaron una modificación en la estrategia, no sólo de las pequeñas y medianas empresas para enfrentar la competencia externa, sino también de las grandes corporaciones nacionales. En efecto, desde mediados de la década de 1990, un grupo pequeño de estas corporaciones comenzó a incursionar como inversionista en el extranjero, más bien adquiriendo plantas que construyendo nuevas instalaciones, incentivado por el deseo de diversificar mercados, aprovechar economías de escala o cambios en la ley. Un primer destino fue Estados Unidos, y después países seleccionados de América Latina. El caso más exitoso de México, al menos hasta noviembre de 2008 en que detona la crisis financiera internacional, es el de Cementos Mexicanos (Cemex). En efecto, ésta se convierte en pocos años en la única empresa efectivamente trasnacional con una amplia red de cobertura mundial, ventas en el exterior muy por encima de

las ventas en el país y fuerte capacidad de afectar el precio de su producto en el mercado mundial. Aunque con menor presencia en el mundo, hay otro grupo de alrededor de 20 conglomerados nacionales que también incursionan en este terreno —pero con menos intensidad que Cemex—, por ejemplo Telmex y Bimbo. Ahora bien, ¿permitió este cambio estructural de la economía ir cerrando la brecha con Estados Unidos?

Como se muestra en la gráfica 19.5, el escaso dinamismo de la economía mexicana —y contrario a las expectativas generadas por el TLCAN y las reformas estructurales, junto con el impresionante auge exportador— ha impedido que el ingreso real promedio de México converja con el de Estados Unidos, su principal socio comercial. En efecto, durante la primera mitad de los años ochenta, México vio rezagar su producto por habitante en relación con el de Estados Unidos. La estabilización macroeconómica lograda a partir de 1987, y el inicio de las reformas, permitieron ir acortando la brecha, aunque de manera muy moderada. Sin embargo, la crisis económica de 1995 la ensanchó de manera drástica, y desde entonces ha permanecido en niveles similares. Cabe señalar que su nivel actual es comparable con el que tenía en la década de los cincuenta, es decir, ¡hace medio siglo! Una consecuencia importante de este creciente rezago de la economía de México es que la migración a Estados Unidos ha cobrado fuerte impulso. Estimaciones diversas apuntan a que, desde hace probablemente una década, año con año, alrededor de 400 000 conacionales emigran a ese país. Esta cifra es aproximada-

Gráfica 19.5. México y otros países:
PIB real por habitante en relación con el de Estados Unidos, 1980-2008
(PIB per cápita de EU = 100)



Fuente: elaboraciones propias con base en datos del Banco Mundial (*http://web.worldbank.org*).

mente la mitad del número de empleos que se deben generar anualmente para evitar un aumento de la desocupación en México. De no ser por esta válvula de escape, el mercado laboral mexicano habría alcanzado niveles de presión sumamente preocupantes, con un agudo deterioro en los ingresos que, de mantenerse, podría generar condiciones de inestabilidad sociopolítica con fuerte cuestionamiento social.

Conclusiones

Las reformas macroeconómicas iniciadas a mediados de los años ochenta tuvieron un éxito mayúsculo en modificar la forma de inserción de la economía mexicana en los mercados internacionales y en los circuitos de capital, además de consolidar una baja inflación y un presupuesto fiscal equilibrado. Transformaron a México de una economía petrolera en una exportadora de manufacturas y receptora de inversión extranjera directa, aún concentrada en el mercado de Estados Unidos. Su sistema financiero, de estar casi totalmente bajo control y propiedad del sector público, se modernizó radicalmente, con los grandes bancos comerciales que fueron absorbidos por corporaciones financieras del extranjero.

Sin embargo, su dinamismo exportador no logró insertar a la economía mexicana en su conjunto en una pauta de expansión elevada de largo plazo. Tampoco eliminó la tendencia al desequilibrio externo. Si bien el vuelco exportador de la manufactura mexicana fue extraordinario, igual o más notable fue la intensa penetración de importaciones. Dicha tendencia refleja un aumento en las compras de bienes finales, pero también un elevado contenido de insumos importados, sobre todo en las exportaciones, pues el desplazamiento y eliminación de empresas que producían localmente generó la ruptura de cadenas internas de valor agregado.

En la raíz de la falta de dinamismo de la economía mexicana, en el marco de un auge exportador, está el insuficiente empuje de la inversión. En efecto, la caída de la inversión pública, producto de la reformas para achicar el Estado, no fue compensada por un alza equivalente en la formación de capital del sector privado. En parte, esta limitación se debe a la complementariedad que, en países en vías de desarrollo, existe entre ambas. La falta de inversión pública trae un deterioro de la infraestructura básica que mina la competitividad internacional, y por ende dista de incentivar la inversión privada. Otros factores que no tuvieron un efecto favorable sobre la formación de capital fueron la tendencia recurrente a la apreciación del tipo de cambio real, la liberalización financiera y la privatización de la banca. El primero terminó por abrir la puerta del crédito al consumo y la vivienda, pero no así a la inversión. Dicha restricción crediticia dificultó la ampliación y modernización del

equipo y maquinaria y, por ende, mermó la capacidad de crecimiento de la economía mexicana.

En todo caso, el escaso ritmo de crecimiento económico, aunado a la elevada concentración del ingreso que caracteriza al país, se tradujeron en una magra generación de empleos, una intensa migración al extranjero —con costos sociales y de desintegración familiar importantes sólo parcialmente compensados por la oleada de remesas familiares— y un insuficiente avance en la reducción de la pobreza y la inequidad. Este decepcionante panorama social y lento crecimiento económico es evidencia de que las reformas macroeconómicas y la nueva inserción de la economía mexicana en la globalización tampoco han logrado colocar al país en una adecuada pauta de desarrollo de largo plazo.

Referencias y bibliografía

Balassa, Bela, *et al.* (eds.), 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Banco Mundial, *World Development Indicators*, <*http://web.worldbank.org*>.

Bazant, Jan, 1968. *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México.

Bergsman, Joel, 1974. "Commercial Policy, Allocative Efficiency, and X-Efficiency", *Quarterly Journal of Economics* **88** (3), pp. 409-433.

Bueno, Gerardo, 1971. "The Structure of Protection in Mexico", en Balassa *et al*. (eds.), pp. 169-202.

Bulmer-Thomas, Victor, 2003. *The Economic History of Latin America since Independence,* Cambridge, Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique, 1984. "The Great Depression and Industrialization: The Case of Mexico", en Thorp (ed.), pp. 222-241.

Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.

Cárdenas, Enrique, 1994. *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carreras de Velasco, Mercedes, 1974. *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cavazos, Manuel, 1976. "Cincuenta años de política monetaria", en Fernández Hurtado (comp.), pp. 55-122.

CEPAL-CAN, 2006. *Competitive Analysis of Nations*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL-Nafinsa, 1971. *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, Nacional Financiera.

Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), 1976. *Cincuenta años de banca central*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hansen, Roger, 1971. *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Helleiner, Gerald (ed.), 1994. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nueva York, Routledge.

INEGI, 1994. *Estadísticas históricas de México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Kate, Adriaan Ten, y Bruce Wallace, 1980. *Protection and Economic Development in Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.

King, Timothy, 1970. *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford, Oxford University Press.

Marichal, Carlos, 1989. *A Century of Debt Crises in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Moreno-Brid, Juan Carlos, y Jaime Ros, 2009. *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Nueva York, Oxford University Press.

Mosk, Sanford, 1950. *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Oxford Latin American Economic History Databases (Oxlad), <*http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/*>.

Puchet, Martin, y Lionello Punzo (eds.), 2001. *Mexico beyond NAFTA: Perspectives for the European Debate*, Nueva York, Routledge.

Reyna, José Luis, y Richard S. Weinert (eds.), 1977. *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues.

Ros, Jaime, 1994. "Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: A Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms", en Helleiner (ed.), pp. 170-216.

Solís, Leopoldo, 1981. *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.

Thorp, Rosemary (ed.), 1984. *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.

Vernon, Raymond, 1963. *The Dilemma of Mexico's Development: The Role of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.

Villarreal, René, 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-2975). Un enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica.

Villarreal, René, 1977. "The Policy of Import Substituting Industrialization, 1929-1975", en Reyna y Weinert (eds.), pp. 67-107.

CONCLUSIONES GENERALES

LA TRAYECTORIA DE LARGO PLAZO DE LA ECONOMÍA MEXICANA

*Sandra Kuntz Ficker**

La historia se puede contar de muchas maneras. Explicando un periodo, un tema, un acontecimiento o un proceso; a través de una perspectiva local, universal o nacional y mediante muchas otras formas de apreciar la realidad. Es claro, en todo caso, que todas las historias, incluso las generales, tienen una integración específica, de acuerdo a los objetivos trazados. El presente libro fue elaborado con el propósito de profundizar en las dimensiones más relevantes de la economía mexicana a lo largo de su historia. En estas conclusiones se pretende anudar el hilo conductor que recorre la periodización adoptada, para ofrecer al lector una mirada breve pero integral sobre el devenir de largo plazo de la economía mexicana.

En los casi 500 años que cubre este trabajo, y pese a la dificultad para cuantificar algunas de las principales variables económicas en el largo plazo, es posible reconocer determinadas fases de expansión económica y otras de estancamiento o franco retroceso. Para empezar por el principio, aceptemos con Hausberger que, en lo que se refiere a la colonia temprana, es muy problemático indagar acerca del crecimiento en una sociedad cuya dinámica y racionalidad han sido violentamente trastocadas y su población dramáticamente mermada por obra de la conquista, las sucesivas y devastadoras epidemias y los procesos traumáticos de la colonización. Aún así, en aras del argumento, podemos identificar algunas tendencias básicas para todo el periodo.

A primera vista, el sistema económico que se estableció durante la época colonial fue el de una economía de antiguo régimen, centrada en la agricultura y los ciclos naturales, poco diversificada y monetarizada, con escaso cambio tecnológico y una organización económica rígida y poco proclive a la innovación. No obstante, una mirada más profunda permite reconocer varias especificidades dentro de esa caracterización general. Una de ellas se relaciona con la temprana incorporación de nuevos cultivos (trigo, cebada, caña, vid), animales (ovejas, reses, caballos, mulas, cerdos, gallinas) y tecnologías/

* Agradezco los valiosos comentarios que sobre estas conclusiones recibí por parte de Enrique Cárdenas, Bernd Hausberger, Carlos Marichal y Paolo Riguzzi. Cualquier falla sigue siendo, naturalmente, de mi entera responsabilidad.

herramientas (instrumentos de hierro, ruedas para vehículos) de importancia para la producción o el comercio. Otra tiene que ver con la aplicación del sistema de amalgamación a la minería de plata desde mediados del siglo XVI y el arranque de la explotación sistemática de los recursos minerales con fines distintos a los del uso decorativo o del ritual religioso. El primer fenómeno mencionado imprimió a la economía colonial una cierta especialización y diversificación productiva y una ampliación de la actividad mercantil; el segundo la incorporó en un circuito de comercio internacional y, hacia dentro, creó una esfera mercantil que operaba con una base monetaria, dinamizó actividades productivas, localidades y regiones, consolidó redes de intercambio e impulsó la urbanización. Para explicar éstas y otras especificidades de la América hispana, Sempat Assadourian acuñó el concepto de "sistema económico colonial".

En los siglos XVI y XVII se produjeron diversas fases de expansión económica como resultado de ampliaciones sucesivas de la frontera productiva y de la progresiva incorporación de recursos, aunque contrarrestadas en ciertos momentos por el desigual impacto demográfico de la colonización y limitadas por el estancamiento tecnológico. Se trataba de un crecimiento en el marco de una economía tradicional, lento y con continuos altibajos, dependiente del clima y de flujos orgánicos de energía, sin bases para ampliarse de manera fuerte y sostenida en el tiempo. Además, ese crecimiento se producía en el seno de una economía que estaba siendo transformada y refuncionalizada con miras a beneficiar a un imperio en expansión, y no con vistas a procurar su propio crecimiento o prosperidad. Al menos estos eran los planes de los agentes de la metrópolis. Luego de asegurar las condiciones de supervivencia en el interior de la Nueva España, las acciones de agencias gubernamentales, funcionarios e individuos se encaminaban al engrandecimiento del imperio español, y a ello se orientaban los arreglos institucionales que conformaban la organización económica del reino. Este proyecto, sin embargo, chocó con grandes obstáculos: los conquistadores y colonos españoles pronto se convirtieron en la nueva élite que perseguía su propio interés y subvertía de múltiples maneras las reglas impuestas en beneficio del imperio colonial. Las transformaciones radicales que experimentaron los arreglos jurídicos e institucionales en el siglo XVIII, con las reformas borbónicas, apuntaban claramente al restablecimiento del objetivo original.

De manera que, independientemente de cuál haya sido el costo del vínculo colonial en términos de sustracción de riqueza (por medios fiscales u otros), existe un costo imposible de cuantificar en términos de una organización económica orientada a maximizar los beneficios para el imperio, a minimizar los costos y desalentar todo aquello que pudiera afectar negativamente a los intereses o la economía de la metrópoli. Las políticas proteccio-

nistas y mercantilistas, las instituciones que restringían o desalentaban la participación de amplios sectores sociales en ciertas actividades productivas o comerciales y lo que Jáuregui denomina el descuido frente a "las posibilidades de riqueza que ofrecía el espacio colonial" se tradujeron en un desempeño económico deficiente y un crecimiento distorsionado. La cuota de crecimiento de largo plazo que representó semejante instrumentalización fue probablemente mayor que la que impusieron las exacciones que se realizaban mediante los impuestos y el comercio, aunque el impacto de éstas no se puede subestimar.

Tras una época de expansión inicial y otra de crisis demográfica y reacomodos estructurales en el siglo XVII, se percibe un mayor crecimiento económico a lo largo del siglo XVIII, el cual fue frenado en sus últimas décadas por la persistencia de rasgos de antiguo régimen en la economía y de instituciones adversas a la innovación y a la inversión, así como por la creciente extracción de recursos para beneficio del sistema imperial. Como ha demostrado Carlos Marichal en numerosos estudios, la transferencia de recursos fiscales a la metrópoli y al resto del imperio alcanzó su cima en el último periodo del régimen borbónico. Asimismo, aunque existe debate sobre el tema, hacia finales del siglo se observan indicios de una rentabilidad decreciente en el sector minero pese al aumento de la producción y acuñación de plata. Se observa también que la presión demográfica incidía sobre una producción agrícola que aumentaba muy lentamente, dando lugar a hambrunas y crisis periódicas de escasez. Al mismo tiempo, la continua y creciente salida de recursos descapitalizaba a la economía, reduciendo la moneda circulante y los recursos disponibles para la inversión, fenómeno que se agravaba al paso de los años por su impacto acumulativo.

En estas condiciones adversas se produjo la guerra de independencia, que, según el consenso general, incidió gravemente sobre el desempeño de la economía, por la destrucción de centros mineros, el daño a los caminos, el abandono de numerosas unidades de producción agrícola, la fuga de ya mermados capitales. A su vez, el comercio exterior experimentó tendencias fuertemente contradictorias, en la medida que los viejos nexos con la metrópoli se debilitaban al tiempo que se abrían nuevos canales de intercambio vía el contrabando. Evidentemente, todavía no conocemos en suficiente detalle el impacto de las guerras, por lo que esta temática se presenta como un tema importante para investigaciones futuras.

El retroceso en términos de crecimiento que debió significar la guerra de independencia de 1810-1821 se extendió por las condiciones en que vio la luz el nuevo país, y que sumaron a los daños de la guerra una severa fragmentación territorial, el derrumbe del sistema fiscal, la falta de recursos para reanudar la producción y reconstruir los caminos y la fragilidad insti-

tucional. Salvo por la llegada de algunas empresas mineras de origen extranjero en la década de 1820, que en su mayoría fracasaron en el mediano plazo, y por la aparición de un brote industrial en la rama textil en las de 1830 y 1840, estas condiciones no cambiaron radicalmente en los cincuenta años siguientes. Es probable, no obstante, que, como argumenta Sánchez Santiró, deban distinguirse matices dentro de este cuadro general de estancamiento o recesión, y que las inversiones en la minería y los textiles y la expansión de algunos cultivos agrícolas hubieran dado lugar a cierta recuperación económica entre mediados de los años de 1830 y principios de los de 1850, la cual habría llegado a su fin como consecuencia de la guerra de Reforma. Sea de ello lo que fuere, el saldo de largo plazo entre 1810 y, digamos, 1867 (o incluso más tarde) fue muy pobre en términos de crecimiento acumulado: los indicadores económicos disponibles, pocos y escasamente confiables, sugieren que la economía mexicana no era mucho más grande, ni más rica, en 1870 que en 1810. Otras economías del continente americano (Estados Unidos, Brasil, Argentina), siguieron una trayectoria de crecimiento mucho más exitosa en la primera mitad del siglo XIX, de manera que este fenómeno se tradujo en una severa divergencia económica de México en su contexto regional.

Entre los numerosos obstáculos al crecimiento que se presentaron en esas décadas se encuentra la fragmentación territorial y del mercado, resultante de una geografía accidentada y de un pobre sistema de transportes y agravada por la consolidación de poderes regionales autonómicos y frecuentemente rivales que regateaban su reconocimiento al Estado nacional. Por su parte, la segmentación del poder y la marcada inestabilidad política que caracterizó esta etapa tuvo graves consecuencias tanto para la consolidación del Estado como para la integridad territorial de la nación y, por supuesto, para el desempeño de la economía. Una de las implicaciones económicas más evidentes de esta circunstancia fue la imposibilidad para establecer un marco institucional uniforme, coherente y válido para todo el territorio nacional. En muchos ámbitos la legislación colonial, en ocasiones originada en la España del medioevo, ni siquiera fue sustituida durante todo este periodo, de manera que el marco legal que se impuso tras la independencia combinaba en desordenada mezcla elementos heredados de la colonia, leyes nacionales de vigencia territorial parcial y piezas de legislación estatal no necesariamente compatibles con el orden supuestamente nacional. En este sentido, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma —inspiradas en principios del liberalismo político y económico— representan un hito en la historia institucional de México tanto por su contenido como porque, luego de los años de guerra e intervención francesa, lograron imponerse en todo el país. Se inauguró con ellas un periodo, que cobraría su mayor fuerza en las décadas iniciales del Porfiriato y que habría de extenderse hasta finales del siglo,

en el que, por vez primera desde el logro de la independencia, no sólo se modernizó y actualizó el marco legal, poniéndolo a la altura de las necesidades del desarrollo económico, sino que éste alcanzó un grado aceptable de uniformidad y alcance nacional.

Como se ha visto en los capítulos respectivos, el establecimiento de un modelo liberal en el orden jurídico no condujo de inmediato al crecimiento económico, ni fue el único factor que lo provocó. No obstante, cuando se vio acompañado por una mayor estabilidad política y por el control efectivo del territorio, ese orden legal propició una mayor apertura y facilitó la inversión extranjera y la integración de la economía mexicana al mercado internacional, sobre la base de un modelo de crecimiento liderado por las exportaciones. La consolidación de este patrón de desarrollo a partir de la década de 1880 sí condujo a un largo periodo de crecimiento económico sostenido, el primero en la historia de México. Si en su fase inicial ese fenómeno fue el resultado de la incorporación de recursos ociosos a la actividad económica gracias al estímulo que imprimió la demanda externa, a partir de cierto momento fue acompañado por el inicio de cambios estructurales, como la modernización de la infraestructura y la industrialización, que intensificaron dicho fenómeno y crearon condiciones para hacerlo irreversible. Aunque las cifras son frágiles, sugieren que entre 1877 y 1905 el PIB creció, en términos reales, a una tasa media de 4.7% anual, y 3.2% si se considera su valor per cápita. Significa que el producto nacional se multiplicó por 3.6 y el producto por habitante se multiplicó por 2.4 en un lapso de 28 años. Aunque el resultado siguiera siendo modesto dado el bajo nivel del punto de partida, no era poca cosa para una economía que no había logrado crecer en forma consistente desde el logro de la independencia. Además, en la medida en que la economía mexicana creció más rápido que otras similares en el contexto latinoamericano, e incluso que otras más avanzadas del espacio atlántico, para México este desempeño significó también cierto grado de convergencia, que incluyó un significativo acercamiento a los parámetros financieros, monetarios y fiscales que prevalecían en la escena internacional.

No obstante, la expansión y modernización económicas de estos años tuvieron un efecto desigual (en términos sectoriales, regionales y sociales), y no lograron superar ciertas condiciones estructurales que distorsionaban y frenaban el desarrollo, como la concentración de la propiedad territorial, la estructura oligopólica de la economía, la debilidad de los mercados de factores, la escasa formación de capital humano, entre otros. A estas condiciones internas se añadía la vulnerabilidad externa característica del modelo de crecimiento hacia fuera, la cual incidió negativamente sobre el desempeño de la economía mexicana en distintas coyunturas a los largo del periodo. A partir del segundo lustro de los años 1900, diversos factores afec-

taron el ritmo del crecimiento, sobre todo crisis económicas internacionales transmitidas a través del sector externo (1907, 1921, 1929) y la guerra civil de la década de 1910, que produjo el colapso de los mercados y de las instituciones financieras, fiscales y monetarias edificadas durante el periodo anterior. Aunque el crecimiento no cesó del todo debido a estos fenómenos, tuvo lugar en forma más lenta o en medio de fuertes altibajos, restringiendo su resultado acumulativo. De todos estos eventos, el más decisivo fue la crisis de 1929, pues impidió la continuidad del patrón de crecimiento que había sustentado el desarrollo de la economía desde finales del siglo anterior y la obligó a iniciar un giro que la llevaría a descansar en la industria (cuyas bases se desarrollaron durante el crecimiento exportador) y en el mercado interno.

Como muestra Graciela Márquez, entre 1932 y 1981 la economía mexicana creció a una tasa promedio de 6% anual. El crecimiento fue aún mayor durante la época dorada del desarrollo estabilizador, pues casi alcanzó 7% como promedio anual entre 1956 y 1970. Este desempeño se logró en el marco de un modelo de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones que fue exitoso en completar el tránsito a una economía moderna, apuntalar el desarrollo industrial del país y consolidar el mercado interno. El Estado adquirió un papel fundamental tanto en la orientación del desarrollo como en la actividad económica misma. Simultáneamente se desarrolló un número relativamente pequeño de grupos económicos organizados con gran capacidad de adaptación frente al entorno económico, pero también de presión y de influencia sobre su evolución, a los cuales se garantizó una rentabilidad por encima de los niveles internacionales. Al mismo tiempo, el Estado apuntaló su base de apoyo político brindando privilegios y prebendas a organizaciones corporativas (sindicatos y confederaciones), los cuales a la postre resultarían onerosos para la competitividad del país. Bajo la rectoría del Estado, tanto el desarrollo del campo como el de la infraestructura y el sector energético sirvieron al propósito estratégico de industrializar al país, y este propósito se fue alcanzando en fases sucesivas de la industrialización que pasaron desde los bienes de consumo no durable y los bienes intermedios ligeros hasta los bienes de consumo durable, los bienes intermedios pesados y, con mayores limitaciones, los bienes de capital. No obstante, para alcanzar este objetivo se implementó un aparato proteccionista que inhibió el despliegue de la productividad y la competitividad de la industria mexicana, lo que aunado al aumento secular de costos por la inflexibilidad del mercado laboral y las ineficiencias en otros sectores, terminó por imponer obstáculos insalvables a su desarrollo de largo plazo. En fin, aunque positivo en términos del incremento del PIB, el desempeño de México durante la era del crecimiento hacia dentro resulta menos exitoso si se le observa en términos comparativos o de convergencia

internacional: si bien la economía mexicana redujo la brecha que la separaba de la estadounidense y de otras similares en el contexto latinoamericano como las de Argentina y Chile, aquélla se amplió en relación con las economías del sur de Europa (Italia, España) y, de manera más visible, respecto a las del sureste asiático, cuyo dinamismo era ya notable en la década de 1970.

En ese decenio, la pauta de desarrollo inaugurada durante la recuperación de los años de 1930 mostraba claros signos de agotamiento. La continuidad del crecimiento (con fuertes altibajos) sólo fue posible al costo de un elevado déficit y endeudamiento público y, a partir de 1976, de una severa petrolización de la economía. La inestabilidad de esta década se debía ciertamente al agotamiento del modelo de crecimiento de la economía mexicana, pero también al cambio en las condiciones de la economía internacional, en la que el fin de la prosperidad de la posguerra quedó simbolizado por la caída del sistema de Bretton Woods. Como explican Moreno Brid y Ros, en México el signo distintivo de la época fue el endeudamiento externo: la deuda pasó de representar 20% del PIB en 1970 a 38% en 1977, y siguió creciendo hasta alcanzar la increíble proporción de 84% en 1983. La efímera recuperación económica derivada del descubrimiento de petróleo en 1976 abrió una oportunidad que en gran medida fue desaprovechada y propició varias distorsiones dañinas para el desempeño de la economía en el mediano plazo. Por un lado, los cuantiosos ingresos derivados de las exportaciones, en el contexto de la crisis energética mundial de los años setenta, permitieron al gobierno eludir la necesidad de realizar una reforma fiscal. Por el otro, los recursos provenientes del endeudamiento se destinaron a impulsar a la empresa estatal, tecnológicamente rezagada y poco competitiva a nivel internacional, lo cual afectaba el desempeño general de la economía mexicana. En fin, la efímera prosperidad permitió postergar decisiones cruciales acerca de un modelo de crecimiento y de organización económica que había agotado su capacidad para impulsar el desarrollo de la economía. Así, mientras países de Asia y Europa del sur experimentaban profundas reformas estructurales y empezaban a insertarse en una dinámica de integración y globalización crecientes, México (como otros países de América Latina) retardaban aún por varios años el necesario proceso de transformación económica, en una lógica que algunos autores han explicado por el predominio de un sistema político autoritario. Cuando, en 1982, el exceso fiscal fue exacerbado por la caída de los precios del petróleo y el drástico aumento de las tasas de interés a nivel internacional, México rozó los linderos del colapso económico. Tras medidas desesperadas y contraproducentes como la nacionalización de la banca, que trastocó las reglas del juego y dañó la relación de confianza entre el Estado y amplios grupos económicos, la transición se hizo inevitable. Luego de un estancamiento de

varios años y una breve fase de estabilización económica, a partir de mediados de la década de 1980 arrancó un proceso de reformas estructurales, que se pueden sintetizar en el trinomio liberalización, desregulación económica y disminución de la presencia del Estado en la economía. Estas transformaciones, profundizadas en los años noventa y continuadas hasta el día de hoy, buscaron modernizar la economía a partir de la apertura comercial. Pero el resultado ha sido distinto al esperado: se ha producido, en efecto, un crecimiento muy rápido del sector externo (basado esta vez en las exportaciones de manufacturas), con una creciente integración en la economía global, y sobre todo estadounidense, pero con un pobre desarrollo del mercado interno. Aunque el auge de las exportaciones ha sido visible (con un crecimiento medio anual de 11% entre 1993 y 2006), sus resultados en términos de crecimiento económico general han sido más modestos, recientemente incluso cercanos al estancamiento: el PIB aumentó a una tasa media de 3.4% entre 1988 y 2000, y de 2% entre 2000 y 2007 —para no mencionar la crisis que asola a nuestra economía mientras escribo estas líneas. Y lo que es quizás más revelador: esta fase del desarrollo de la economía mexicana ha representado en términos comparativos una ampliación de la brecha que la separa no sólo de las economías avanzadas del atlántico norte, sino del sur de Europa y, por supuesto, del sureste asiático. La última parte de este libro ofrece un conjunto rico y variado de valoraciones acerca de esta experiencia y de explicaciones sobre su relativo éxito o fracaso en las que no es el caso ahondar, pero que muestran la enorme complejidad del momento actual.

Varias lecciones se desprenden de este rápido recuento; algunas tienen que ver con vivos debates acerca de los factores que han condicionado el atraso de la economía mexicana. Sin querer ofrecer una enumeración exhaustiva, vale la pena retomar algunas especialmente notables. La primera es que los factores institucionales han desempeñado un papel fundamental, tanto en el largo plazo como en periodos más breves, obstaculizando el desarrollo o impulsando y acelerando cambios estructurales profundos. Otra lección es que la economía mexicana ha pasado por fases de crecimiento sostenido tanto en el marco de modelos de crecimiento hacia fuera como en etapas de cierre y vuelco hacia dentro, por lo que los patrones de desarrollo no parecen ser el elemento decisivo de la capacidad de crecimiento de la economía. Una lección más, sobradamente probada en el plano internacional, es que las recetas de desarrollo no funcionan en abstracto, o más bien, que no existe una receta para el éxito económico que sea universalmente válida, sino que la teoría debe destilarse y afinarse a partir de las circunstancias específicas —económicas, por supuesto, pero también históricas, sociales, políticas, culturales— de cada caso particular, a fin de llegar a la "fórmula" precisa, probablemente única, que propicie el desarrollo económico de una nación. La

cuarta lección, que en principio inspira y legitima nuestro esfuerzo, es que la situación actual de la economía mexicana no se puede comprender cabalmente en ausencia de un acercamiento de largo plazo, gracias al cual podamos reconocer rasgos estructurales, problemas recurrentes, soluciones que han funcionado y salidas falsas, fracasos y experiencias exitosas. Es decir, que una verdadera solución al problema económico de México sólo se puede formular seriamente a través de un entendimiento profundo de la historia económica de nuestro país. Esperamos que esta historia contribuya en algo a dicha comprensión y a establecer algunas referencias básicas para la reflexión acerca de nuestro porvenir.

GLOSARIO[1]

alcabala. Impuesto de origen colonial sobre la venta, permuta, trueque y sobre el tránsito de mercancías al pasar por los límites de territorios distintos dentro del país. Fue abolido en toda la República en 1896, aunque se restableció en algunas localidades durante la Revolución mexicana y subsistió bajo diversas denominaciones durante varias décadas del siglo XX.

altura de la barrera arancelaria (*también*: **nivel de la barrera arancelaria)**. Se le da este nombre al porcentaje que representan los derechos de importación recaudados en el valor total de las importaciones. (*Véase* **barreras arancelarias**).

apreciación (del tipo de cambio) nominal. Aumento del valor de la moneda nacional en relación con las monedas de otros países. Se utiliza cuando los tipos de cambio son flexibles (Dornbusch, Fischer y Startz, 2002, p. 546). (*Véase* **depreciación [del tipo de cambio] nominal**).

apreciación (del tipo de cambio) real. Ocurre cuando los bienes de un país se hacen relativamente más caros respecto a los de otro país. (*Véase* **depreciación [del tipo de cambio] real**).

arancel. Impuesto o derecho que grava a las importaciones o a las exportaciones a su entrada (o salida) de un país.

atraso económico. Término que expresa una situación relativa consistente en un crecimiento lento del producto real por habitante y un **cambio estructural** (*véase*) limitado en comparación con otras economías. Refleja, por ello, un proceso de **divergencia** (*véase*) en el cual se produce un desnivel creciente de ingreso real y en los rasgos estructurales respecto a países más avanzados (Prados, 1988, pp. 24, 29).

barreras arancelarias. Medidas de política comercial que se imponen mediante tarifas o aranceles sobre las importaciones o las exportaciones con el fin de restringir el comercio exterior de un país. En el caso de las importaciones, frecuentemente se establecen con el fin de proteger la producción nacional de la competencia externa, incidiendo sobre el precio final de los productos importados en el mercado interno. (*Véase* **barreras no arancelarias**).

[1] Hemos elaborado este glosario como un instrumento de consulta para los lectores de esta obra. No pretende ser un diccionario exhaustivo ni estrictamente representativo de la jerga económica (o histórico-económica), sino un conjunto de términos empleados en los capítulos que constituyen el libro, cuya definición es importante para una mejor comprensión de su contenido. En este sentido, las definiciones que se ofrecen (muchas de ellas tomadas en todo o en parte de las referencias que se presentan al final del glosario, y muchas otras elaboradas por autores, asistentes y la coordinadora del proyecto) son las que, a nuestro juicio, se adaptan mejor a las necesidades de la obra.

barreras no arancelarias. Medidas de política comercial que se imponen no mediante aranceles, sino por medio de cuotas, licencias, bandas de precios, embargos y otros mecanismos. Como en el caso de las **barreras arancelarias** (*véase*), su objetivo es restringir el comercio exterior y, en el caso de las importaciones, proteger la producción nacional de la competencia externa. A diferencia de aquéllas, sin embargo, las barreras no arancelarias inciden sobre la cantidad (y no sobre el precio) de productos importados disponibles en el mercado interno.

bienes de capital (*también*: **bienes de producción)**. Bienes que se utilizan para la producción de otros bienes (Lozano Irueste, 1994, p. 44). Los bienes de producción sirven como vehículo o intermedio para producir todos los demás bienes. Los bienes de producción o de capital incluyen equipo, instrumentos, herramientas, y su mayor exponente es la maquinaria pesada (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 18). Se diferencian de los bienes de consumo porque no satisfacen las necesidades de demanda final.

bienes de consumo. Objetos o cosas tangibles que se utilizan para satisfacer necesidades de los consumidores (Lozano Irueste, 1994, p.44).

bienes finales. Aquellos bienes utilizados con la finalidad de consumirlos y no de reutilizarlos como insumos en el proceso de producción. Como tales, deben distinguirse de los productos intermedios. Por supuesto, es posible que un bien sea producido para su uso como bien final o como producto intermedio, como por ejemplo el papel (Pearce, 1999, p. 41).

bienes intermedios. Bienes que ya sufrieron una transformación y se usan en el proceso de producción de otros bienes, y no para el consumo final.

bienes patrimoniales. En el caso de individuos privados, se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que una persona hereda de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos (Escriche, 1987, tomo IV, p. 274). En el caso del Estado, se trata de los bienes que son propiedad de la Nación.

bienes públicos. Bienes cuyo disfrute por una persona se puede compartir con otra sin un costo extra, lo que significa que no hay rivalidad en su consumo: el hecho de que una persona lo use no impide a nadie disfrutarlo simultáneamente. Pueden ser provistos por el Estado o por particulares. Un ejemplo es la señal de televisión abierta. (*Véase* **bienes públicos puros e impuros**).

bienes públicos impuros (*también*: **bienes mixtos).** Bienes en cuyo consumo hay cierta medida de rivalidad o en los que es posible la exclusión. Un ejemplo es la educación.

bienes públicos puros. Son los bienes que no presentan problemas de rivalidad en su consumo y que tienen la característica de no exclusividad, es decir, que una vez que el bien se hace disponible, no es posible impedir a cualquiera su disfrute. Un ejemplo es la luz provista por un faro.

bimetalismo. Sistema monetario en el cual dos metales (por ejemplo, el oro y la plata) desempeñan de manera simultánea el papel de patrón monetario (Lozano Irueste, 1994, p. 46).

cambio estructural. Término acuñado por Simon Kuznets (1970) para definir las transformaciones que preceden y acompañan la transición desde una eco-

nomía premoderna, preindustrial, hacia una economía moderna. Entre estas transformaciones se encuentran nuevas formas del crecimiento demográfico, la industrialización, la urbanización, así como cambios en la organización económica y en los valores sociales.

cambio institucional. De acuerdo con la **nueva economía institucional** (*véase*), las **instituciones** (*véase*) se modifican continuamente, debido a múltiples factores que van desde reformas en el marco legal hasta la mera interacción de los individuos. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico. Generalmente las instituciones cambian de una forma incremental, evolutiva, más que de un modo discontinuo, revolucionario. Sin embargo, no se transforman de manera uniforme. Las leyes y reglamentos (instituciones formales) pueden modificarse de un momento a otro debido a la decisión del grupo encargado de su expedición, pero las tradiciones y valores (instituciones informales) pueden permanecer por largos periodos y resistirse al cambio impuesto por las instituciones formales. Para explicar esta resistencia se ha acuñado el concepto **dependencia de la trayectoria** (*véase*) (North, 1993, pp. 16-18).

carga fiscal. Es la parte del ingreso de los individuos que toma el Estado mediante la imposición de gravámenes (Sales Gutiérrez, 1967, p. 16).

ciclo de compensación del capital. Consiste en la conversión de la mercancía dinero en capital variable, circulante y fijo durante el proceso de producción; permite advertir la asociación entre la dinámica de un sector y el crecimiento de la economía real.

ciclo económico. Pauta de expansión y de contracción de la economía (Dornbusch, Fischer, Startz, 2002, p. 546).

concesión. Acto jurídico-administrativo por el que el Estado otorga a un particular el derecho a explotar bienes del dominio nacional o a prestar un servicio público.

concurrencia fiscal. Se origina cuando existen dos o más autoridades de gobierno facultadas para establecer impuestos en la misma fuente. Este fenómeno propicia un régimen fiscal de difícil adaptación a los cambios económicos, sociales y políticos; hace que el sistema en su conjunto adolezca de falta de equidad y justicia en el reparto de la carga tributaria, y da lugar a una pluralidad de normas en materia de impuestos, complicando la administración y elevando el costo de recaudación. En resumen, constituye un elemento restrictivo del desarrollo de la actividad económica (Sales Gutiérrez, 1967, pp. 31-32).

contracción económica. Disminución del volumen de actividades económicas como respuesta a los cambios en ciertos factores que alteran la marcha de la economía. Suele afectar la producción, la demanda, los mercados, los ingresos públicos y el comercio exterior (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 42). (*Véase* **expansión económica**).

contribución. Clase de tributo que, a diferencia del **impuesto** (*véase*) presupone una contraprestación por parte del Estado a los sujetos que la proporcionan. Las contribuciones pueden servir, por ejemplo, para la realización de obras públicas o para proporcionar servicios a la población.

control de cambios. Restricciones legales al monto de divisas que pueden entrar o salir de un país.

convergencia. La tendencia a que las diferencias en el producto per cápita entre unidades económicas (países, regiones o estados) desaparezcan a lo largo del tiempo (Durlauf y Blume, 2008, p. 216). (*Véase* **divergencia**).

convergencia absoluta. Tendencia tanto del nivel de producción como de las tasas de crecimiento de los diferentes países a aproximarse con el tiempo y de sus valores a ser los mismos en el estado estacionario (Dornbusch, Fischer y Startz, 2002, p. 547).

convergencia absoluta tipo β. Correlación entre el nivel del PIB per cápita en un año inicial con las tasas de crecimiento de años posteriores.

convergencia absoluta tipo σ. Grado de dispersión del PIB per cápita, usualmente medido por la desviación estándar.

costo de oportunidad. Es el valor de la siguiente mejor opción que se podría haber elegido y que se pierde como consecuencia de haber optado por la primera. Es decir, es el costo de aquello a lo que renuncia un agente económico cuando toma una decisión (por ejemplo, de inversión).

costos de transacción. Son los costos en que incurren los agentes económicos para efectuar un contrato. Surgen en la compra o venta de bienes y servicios por la inexistencia de los mercados correspondientes o por el funcionamiento imperfecto de los mismos. Entre éstos se incluyen los costos de búsqueda e información, los costos de las negociaciones mismas, los de supervisión y los de cumplimiento (Furubotn y Richter, 2000, p. 496).

costos irrecuperables (*sunk costs*). Gastos o inversiones realizados en el pasado que son irreversibles, como por ejemplo el costo de las excavaciones petroleras o de la instalación de plantas industriales.

crecimiento económico. Aumento en el nivel real del **producto interno bruto (PIB)** (*véase*), o más precisamente, del producto per cápita. Se observa mediante el incremento de la producción de bienes y servicios de una sociedad en un periodo preciso, que generalmente es un año (y que se divide entre el número de habitantes para obtener su aumento per cápita). El crecimiento económico es objetivo y medible por medio de diversas variables como: *a*] incremento del PIB de un año a otro; *b*] aumento de la producción por sectores económicos: agropecuario, industrial y de servicios; *c*] acrecentamiento de la productividad general de la economía, por sectores y ramas económicas (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 47).

crecimiento económico moderno. De acuerdo con la definición de Kuznets (1970), es el incremento en el producto real por habitante que puede sostenerse por largos periodos debido a que se sustenta en el **cambio estructural** (*véase*).

crecimiento hacia adentro. Término surgido de las interpretaciones sobre la dinámica del crecimiento económico de América Latina. Se refiere a un modelo de crecimiento sustentado en la **industrialización por sustitución de importaciones** (*véase*) y cuya producción se orienta básicamente a abastecer el mercado interno. Históricamente, este modelo de crecimiento se consolidó tras la caída del modelo de **crecimiento hacia afuera** (*véase*) resultante de la

crisis de 1929. Las exportaciones perdieron su función de motor dinámico de la economía y redujeron su papel a alimentar la continuidad de la sustitución de importaciones (Brand, 1984, p. 206).

crecimiento hacia afuera. Modelo de crecimiento en el que las exportaciones dan el impulso fundamental al desarrollo. En el crecimiento hacia afuera, la economía se especializa en aquellos bienes exportables en cuya producción posee **ventaja comparativa** (*véase*). Asimismo, las ventas en el mercado externo ofrecen una salida para deshacerse de los excedentes de algunos productos primarios cuyo volumen supera en mucho los requerimientos locales. El comercio internacional rompe la estrechez del mercado interno y al ensanchar la dimensión del mercado proporciona un estímulo para el aumento de la producción y una salida para sus excedentes de producción. El ritmo de desarrollo de la economía exportadora sigue de cerca la expansión de la demanda mundial de dichos productos. (*Véase* **crecimiento hacia adentro**).

crédito público. Es la capacidad de las unidades políticas para adquirir fondos a cambio de su promesa de pagar. Está representado por los bonos y títulos del gobierno federal, de los estados y municipios, y de otras dependencias públicas. (Esser Nemmers y Janzen, 1959, p. 237).

crédito relacionado (*también*: **préstamo relacionado).** Préstamo realizado por un banco o institución financiera a sus propios accionistas.

cuentas nacionales. Conjunto de cómputos registrados en forma sistemática por medio de la técnica de la contabilidad nacional. Las cuentas nacionales registran conceptos macroeconómicos con diferente nivel de agregación, que permiten el manejo y análisis del producto nacional de un país. Las principales cuentas nacionales son: 1] cuenta de producto e ingreso nacional; 2] cuadro de insumo-producto; 3] cuentas de flujo de fondos; 4] balanza de pagos; 5] riqueza nacional y balanza nacional (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, pp. 51-52).

déficit comercial. Exceso de importaciones sobre exportaciones de bienes (no incluye pagos de factores). (*Véase* **superávit comercial**).

déficit del gobierno (*también*: **déficit público).** Exceso de gastos del gobierno respecto a sus ingresos.

déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Exceso de egresos por concepto de importaciones de bienes y servicios (factoriales y no factoriales) y transferencias en relación con los ingresos por los mismos conceptos. (*Véase* **superávit en cuenta corriente**).

deflación. Caída persistente en el nivel general de precios de los bienes y servicios. (*Véase* **inflación**).

deflactar. Es el método mediante el cual se descuenta la inflación a las variables económicas denominadas en precios corrientes para expresarlas en términos constantes, es decir, en términos de los precios de un año en particular (también llamado año base).

deflactor. Índice de precios utilizado para corregir el valor nominal de bienes y servicios, descontando la inflación. (*Véase* **valores corrientes** y **valores constantes**).

demanda agregada. Suma del valor de todos los bienes finales comprados en una economía, que constituyen la demanda total.

demanda elástica. Decimos que la demanda es elástica con respecto al precio cuando la disminución porcentual de la cantidad demandada es mayor que la subida porcentual del precio. En general, la **elasticidad precio de la demanda** (*véase*) de un bien depende de que existan sustitutos cercanos. Cuando la subida de un precio lleva al consumidor a comprar una cantidad menor del bien y una mayor del sustituto, la demanda es muy elástica con respecto al precio (Pindyk y Rubinfeld, 2001, p. 33). (*Véase* **demanda inelástica**).

demanda inelástica. Ocurre cuando los consumidores compran una cantidad fija de un bien independientemente de su precio (Pindyk y Rubinfeld, 2001, p. 34). (*Véase* **demanda elástica**).

dependencia de la trayectoria. En el contexto de la **nueva economía institucional** (*véase*), el término se emplea en relación con la perdurabilidad de algunas **instituciones** (*véase*) y su resistencia al cambio. Significa que "la historia importa": "No podemos entender las elecciones de hoy sin trazar la evolución incremental de las instituciones" (North, 1990, p. 100). En un sentido más general, significa que el conjunto de decisiones que uno enfrenta en cualquier circunstancia está limitado por las decisiones que se han tomado en el pasado.

depreciación de capital. Pérdida de valor que resulta del uso del capital (maquinaria, equipo), durante un periodo determinado (Lozano Irueste, 1994, p. 80). En términos contables la depreciación es una reducción del activo fijo, sea en cantidad, calidad, valor o precio, debida al uso, a la obsolescencia o sólo por el paso del tiempo. La depreciación se mide anualmente y depende de los factores mencionados, así como del precio de compra y la duración estimada del activo. Para reponer el desgaste del capital fijo, se va amortizando periódicamente una cantidad determinada y al cabo de cierto tiempo se puede cambiar dicho capital fijo (Zorrilla Arena y Silvestre Méndez, 1994, p. 57).

depreciación (del tipo de cambio) nominal. Pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Disminución del valor de una moneda en comparación con la de otros países (Velletta, 2001, p. 219). (*Véase* **apreciación [del tipo de cambio] nominal**).

depreciación (del tipo de cambio) real. Ocurre cuando los bienes de un país se hacen relativamente más baratos respecto a los de otro país. (*Véase* **apreciación [del tipo de cambio] real**).

derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son el conjunto de privilegios socialmente sancionados que se otorga a los individuos para el uso de los recursos existentes. Los derechos de propiedad existen en un continuo, y alcanzan desde situaciones en que no existen derechos, pasando por derechos comunales informales en los cuales los miembros del grupo son "dueños" del recurso y los que no son miembros son excluidos, hasta derechos de propiedad privada perfectamente establecidos, o la propiedad estatal. Los derechos de propiedad pueden ser sólo vagamente delineados con reglas generales respecto al uso, o pueden ser definidos con mucha precisión y hacerse cumplir rigurosamente. Por último, pueden ser absolutos o atenuados por restricciones o regulaciones y la recaudación de impuestos en el ingreso generado por

el uso del recurso (Libecap, 1989a). En la actualidad, se considera que en una sociedad desarrollada con conocimientos ampliamente difundidos, la gente debe tener derechos de propiedad privada que sean seguros y enajenables, sobre bienes de producción y de consumo, a fin de que puedan ser objeto de intercambio, a precios de mercado, con bajos costes de transacción y de manera jurídicamente nítida (Tamames y Gallego, 1996, p. 182).

desequilibrio externo. Es una situación en la que existe déficit en la balanza de pagos, ya sea en la cuenta corriente o en la cuenta de capitales.

deuda externa. Créditos externos recibidos por un país, tanto públicos como privados. Una característica importante de la deuda externa es que se paga fuera del país y en moneda extranjera. La deuda externa significa también la utilización del ahorro externo para objetivos internos (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 60 y 61).

deuda interna. Total de créditos que se negocian dentro de un país y que pueden ser públicos o privados; dichos créditos se pagan en el propio país y en moneda nacional. La deuda interna significa la utilización del ahorro interno del país (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 61).

deuda privada. Conjunto de créditos que se contrata entre particulares; puede ser interna o externa. Los créditos privados (deuda privada) se utilizan para el consumo o para la inversión. Significa la utilización del ahorro público (interno y externo) para fines de los particulares (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 61).

deuda pública. Créditos en los cuales participa algún organismo del sector público, que puede ser una empresa estatal o una oficina del gobierno federal, y puede ser interna o externa. La deuda pública significa la utilización del ahorro del público, tanto interno como externo, con los siguientes objetivos: *a*] aumentar el volumen de la demanda efectiva; *b*] impulsar el desarrollo económico por medio de inversiones productivas; *c*] buscar el pleno empleo; *d*] impulsar el desarrollo regional y sectorial (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 62).

devaluación. Disminución o caída en el valor de la moneda de un país en relación con otra moneda cotizada en el mercado internacional. Una devaluación ocurre cuando un país tiene un sistema de tipo de cambio fijo o semifijo.

divergencia. Ampliación de la distancia que separa a las economías en términos del ingreso real por habitante y de sus rasgos estructurales. (*Véase* **convergencia**).

economía de antiguo régimen (*también*: **economía tradicional).** Es una economía caracterizada por el predominio de la agricultura, un escaso desarrollo tecnológico y un lento crecimiento demográfico, y la sujeción a los ciclos naturales y a flujos de energía orgánica (por oposición a los cúmulos de energía inorgánica), todo lo cual limita las dimensiones y alcances de la actividad productiva. Además, se caracteriza por la preeminencia del autoconsumo y el trueque, de mercados pequeños, fragmentados y altamente reglamentados y una libertad de trabajo restringida. Por todas esas razones, en una economía de antiguo régimen el crecimiento económico es lento y no se sostiene por largos periodos. Aunque el concepto se acuñó para describir

la situación europea, se ha empleado también para caracterizar la situación de la economía mexicana hasta las últimas décadas del siglo XIX, cuando se inicia la transición al **crecimiento económico moderno** (*véase*).

economía de mercado. Modo de organización económica que descansa en las fuerzas de la oferta y la demanda para solucionar los problemas de selección de bienes a producir, el método de producción y quiénes los recibirán una vez producidos (Greenwald, 1973, p. 360). Teóricamente, en una economía de mercado los precios se determinan según la oferta y la demanda sin intervenciones reguladoras.

economía de subsistencia. Economía basada en actividades agropecuarias cuyos frutos sólo alcanzan para proveer a sus participantes de los bienes necesarios para sobrevivir, y en la que no se producen excedentes para comerciar, o éstos son escasos y esporádicos. Lo mismo aplica al sector de subsistencia que puede subsistir dentro de una economía de mercado.

economía natural. Economía con escaso dominio sobre la naturaleza y que depende de ésta para poder subsistir. Los individuos se encuentran sometidos a ciclos y fuerzas naturales (las estaciones, la lluvia, las heladas, las sequías) que producen fuertes altibajos en la cantidad de bienes disponibles para su consumo. En circunstancias normales se produce lo suficiente para satisfacer las necesidades humanas, y no existe una dinámica orientada a producir excedentes o crecimiento económico (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 69).

economía pública. Rama de la ciencia económica que se dedica a estudiar las políticas de imposición y gasto del sector público (Rosen, 2002, p. 525).

economías de alcance. Ahorros obtenidos mediante la producción conjunta de varios bienes o servicios, reduciendo su costo medio. (*Véase* **externalidades**).

economías de escala. Ahorros obtenidos mediante el aumento en la escala de producción, reduciendo los costos medios. (*Véase* **externalidades**).

economías de velocidad. Estrategias basadas en la posibilidad de obtener una ventaja competitiva por el hecho de llegar primero a un mercado, ser capaz de establecer un estándar en el mismo o marcar la pauta en cuanto a innovación en algún aspecto relevante. (Dans, 2006, p. 36). Con economías de velocidad los costos medios se reducen al abatirse los tiempos de espera entre las distintas etapas productivas.

ejido. Propiedad rural de uso público de los pueblos y los ayuntamientos. La legislación agraria de los siglos XIX y XX fue fijando diversos regímenes para este tipo de propiedad: la Ley Lerdo (25-6-1856) la exceptuó cuando ordenó la desamortización de tierras comunales y municipales, mientras que en 1888 la administración porfirista dispuso su desamortización y apropiación individual mediante titulación. La Constitución de 1917 erigió la propiedad ejidal y comunal como una forma de propiedad al lado de la propiedad privada, ambas constituidas por la transmisión de dominio de la Nación, propietaria original de tierras y aguas. El régimen de propiedad ejidal retiró a las tierras ejidales del mercado, y eliminó su valor mercantil al establecer su inalienabilidad. La Ley de Ejidos de diciembre de 1920 definió al ejido como tierra dotada a los

pueblos, cuya extensión debía ser suficiente para garantizar la subsistencia de las familias beneficiadas con este recurso. La ley de febrero de 1992 contempló la posibilidad de modificar o dar por terminado el régimen del ejido por acuerdo de sus miembros.

elasticidad precio de la demanda (alta/baja). Refleja la intensidad con que las ventas aumentan al ser reducido el precio de un artículo cualquiera, o viceversa. La elasticidad estaría dada por el cambio relativo en la cantidad demandada, dividido por el cambio relativo en el precio (Moreno Rodríguez, 1998, p. 295). Una elasticidad alta significaría que la demanda de los bienes es muy sensible a los cambios en los precios y una elasticidad baja que la demanda es poco sensible a los cambios en los precios.

encaje legal. Requisito de reserva en el sistema bancario. Es decir, porcentaje del dinero de un banco que debe ser guardado en efectivo o reservas líquidas.

enfermedad holandesa. Originalmente se dio este nombre al fenómeno que tuvo lugar cuando en Holanda las exportaciones no petroleras fueron desplazadas por las petroleras, debido al descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el Mar del Norte. A partir de entonces, el término se emplea para designar el efecto de desplazamiento (o deterioro relativo) de una industria (por ejemplo, la manufacturera) por parte de un sector de recursos naturales en expansión (por ejemplo, el petrolero).

Estado benefactor. Del inglés *Welfare State*, el también llamado Estado de bienestar se desarrolló en el periodo de recuperación de la Gran Depresión, y sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial. Se caracteriza por el protagonismo del Estado en la promoción de la economía y la protección del bienestar social de sus ciudadanos. Es el fenómeno social más característico del siglo XX y muy probablemente uno de los más importantes de todos los tiempos. Contrasta con el Estado mínimo, propio del liberalismo decimonónico, caracterizado por la doctrina del *laissez faire* (Suárez Suárez, 1992, p. 121).

expansión económica. Fase del ciclo económico capitalista que algunos autores sitúan entre la recuperación y el auge. Algunas características económicas de la expansión son: incremento de la producción, el empleo, el consumo, las ventas, la inversión, el tipo de interés, etc. En esta fase las variables macroeconómicas mantienen un ritmo ascendente, aunque se van dando los elementos para un cierto estancamiento que anuncia la llegada de una nueva crisis. (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, pp. 84-85). (*Véase* **contracción económica**).

externalidades (*también*: **efectos externos, economías** y **deseconomías externas).** Concepto que se utiliza para designar todos los efectos (positivos o negativos) que se dan como resultado de las acciones económicas y que no son recogidos por el sistema de precios. Estos efectos se dan sobre las personas o las empresas. Constituyen fallas de mercado relacionadas con la incapacidad para definir y hacer cumplir los derechos de propiedad (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 86; Pearce, 1999, p. 166). (*Véase* **externalidades positivas** y **externalidades negativas**).

externalidades negativas. Los costos externos o deseconomías son daños a otras personas o al ambiente, que no tienen que ser pagados por aquellos que llevan a cabo la actividad que los produce; por ejemplo la radiación, contaminación de los ríos y el aire o el ruido (Black, 1997, p. 168). (*Véase* **externalidades positivas**).

externalidades positivas. Los beneficios o economías externas son efectos favorables o provechosos producidos por una actividad, que no pueden cobrarse a sus beneficiarios. Por ejemplo, la fertilización efectuada por las abejas, o el disfrute de la vista de jardines o edificios privados por parte de sus vecinos (Black, 1997, pp. 168-169). (*Véase* **externalidades negativas**).

fallas de mercado. Situación que se produce cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente, bien porque el mercado proporcione más cantidad de lo que sería eficiente o también porque el equilibrio del mercado proporcione menos cantidad de un determinado bien de lo que sería eficiente.

***free-standing company*.** Según la definición de Mira Wilkins (1970), la *free-standing company* es una empresa incorporada en un país para operar en otro. A diferencia de las multinacionales, sus operaciones en el exterior no representan la ampliación o prolongación de actividades domésticas.

fuga de capitales. Flujo extraordinario de dinero de un país hacia el exterior, usualmente como resultado de una pérdida de confianza por parte de los inversionistas.

globalización económica. Proceso de integración de las economías nacionales en la economía internacional mediante el comercio exterior, los flujos de capital y la inversión extranjera, los movimientos migratorios y la transmisión de tecnología. Existe debate acerca de si el proceso de integración económica que acompañó a la expansión del imperio español en el siglo XVI puede definirse como tal, o si la globalización es un fenómeno que caracteriza al mundo contemporáneo. En este último caso, muchos consideran que la primera globalización tuvo lugar aproximadamente entre 1850 y 1929. No obstante, ningún proceso anterior tuvo los alcances de la globalización que comenzó en las últimas décadas del siglo XX y que continúa hasta hoy. Ésta se caracteriza por un nivel de integración mucho mayor, intensificado por las nuevas tecnologías de comunicación que han llevado a pensar que el mundo está convirtiéndose en una única economía global.

gobierno corporativo. Relación entre la propiedad, el control accionario y la administración de una empresa.

gremio. Corporación formada por los maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión y oficio, regida por ordenanzas o estatutos especiales, dentro del esquema general de la sociedad estamental (Tamames y Gallego, 1996, p. 274). Poseía funciones de carácter formativo, de regulación de la calidad de los productos y los secretos de producción, de protección social y familiar, religiosas y otras.

grupos financieros. Conjunto de intermediarios financieros y empresas afines que mantienen relaciones operativas y de propiedad.

impuesto. Carga obligatoria que las personas y empresas deben pagar para el sostenimiento del Estado. A diferencia de la **contribución** (*véase*), no requiere una contraprestación por parte del Estado, sino que surge por su potestad para recaudar. La propia legislación impositiva señala cuáles son las actividades gravadas con impuestos; las más importantes son: consumo, ingreso, producción, ventas, importaciones y exportaciones. El sistema tributario o impositivo es el encargado de cobrar los impuestos y las demás contribuciones. (Zorrilla y Méndez, 1994, p. 108).

impuesto progresivo. Un impuesto se considera progresivo cuando a mayor ganancia o ingreso es mayor la tasa que debe pagarse sobre el total de la base gravable. (*Véase* **impuesto regresivo**).

impuesto regresivo. Un impuesto se considera regresivo cuando a mayor ganancia o ingreso es menor la tasa que debe pagarse sobre el total de la base gravable. (*Véase* **impuesto progresivo**).

impuestos directos. Impuestos que se aplican sobre la renta y el patrimonio. Entre los más comunes se encuentran el impuesto sobre la propiedad (predial), y el impuesto sobre la renta. (*Véase* **impuestos indirectos**).

impuestos indirectos. Impuestos que gravan el consumo o la circulación de las mercancías. Entre los más comunes se encuentran la alcabala, los impuestos a consumos específicos (como el derecho del timbre o papel sellado en el México del siglo XIX) o el impuesto al valor agregado (IVA) en la historia reciente. (*Véase* **impuestos directos**).

inflación. Es el aumento sostenido y generalizado del nivel de precios de bienes y servicios, medido frente a un poder adquisitivo dado. (*Wikipedia* <*http://es.wikipedia.org/wiki/*>).

información asimétrica. Problema que surge en toda transacción cuando una de las partes tiene mayor información que la otra acerca de la propia transacción.

ingresos no recurrentes. Ingresos extraordinarios. Son los obtenidos en actividades distintas de las ordinarias y típicas de la empresa (Tamames y Gallego, 1996, p. 362). También puede referirse a ingresos extraordinarios del gobierno, es decir, a los obtenidos por encima de sus fuentes ordinarias.

instituciones. En el lenguaje habitual, se denomina así a cada uno de los órganos fundamentales de un Estado o de una sociedad (Lozano Irueste, 1994, p.133). En el lenguaje de la **nueva economía institucional** (*véase*), las instituciones son las reglas del juego que moldean las decisiones y la interacción de los individuos. Al hacerlo, definen las oportunidades existentes y crean los incentivos para la acción humana, con lo que establecen una estructura estable para la convivencia entre los individuos y reducen la incertidumbre. Las instituciones pueden ser formales (leyes, reglamentos, normas escritas) o informales (costumbres, valores, códigos de conducta no escritos). Las instituciones y el **cambio institucional** (*véase*) tienen un papel decisivo en el desempeño económico (North, 1993, *passim*).

integración horizontal. Se refiere a una situación en la que una empresa tiene actividad en diversos mercados relacionados.

integración vertical. Se refiere a una empresa o industria que opera en diversas fases, que pueden incluir desde el cultivo, el procesamiento y la venta, hasta la comercialización al menudeo.

inversión extranjera. Inversión por parte de personas o empresas de un país en otro distinto. Puede ser directa o indirecta. La inversión extranjera directa consiste en la colocación de capitales a largo plazo de un país en otro para la creación de empresas agrícolas, industriales o de servicios. La inversión extranjera indirecta o de cartera es la que se hace mediante préstamos, públicos o privados, así como por la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que lo otorga (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 118).

***joint venture*.** En general, se refiere a una empresa creada con el capital aportado por dos o más inversionistas. Normalmente, los socios de una *joint venture* participan de los riesgos y de las utilidades en proporción al monto invertido. El sentido económico de este tipo de empresa es diluir el riesgo de una inversión y acceder a proyectos que requieren capital por encima de los recursos de un inversionista individual.

libranzas. Orden de pago que se da contra alguien que tiene fondos disponibles para la persona que firma esta orden o la expide. Antes de la existencia de un sistema bancario, las libranzas ofrecían un sistema fiduciario para las transacciones que permitió desarrollar el crédito como forma de articulación para distintas actividades económicas, como por ejemplo el gran comercio y la demanda minera.

licencia de importación. Es una **barrera no arancelaria** (*véase*) que consiste en un permiso oficial para importar, generalmente condicionado a la ausencia de productos locales que sean sustitutos cercanos del bien importado.

marco legal. Conjunto de instituciones formales que estructuran la interacción de los individuos y condicionan la organización y el funcionamiento de la economía.

microfinanzas. Provisión de servicios financieros en pequeña escala, generalmente para clientes con acceso limitado o nulo a los intermediarios tradicionales.

minifundio. Pequeña unidad de producción agrícola cuya productividad está restringida por los límites en su extensión.

modelo de crecimiento. Patrón conforme al cual se configura la estructura y orientación general de la economía en un periodo determinado. Por ejemplo, modelo de crecimiento exportador, o de industrialización por **sustitución de importaciones** (*véase*), etc. También recibe este nombre la representación formal, matematizada, de la dinámica de una economía.

modelo de crecimiento hacia adentro. *Véase* **crecimiento hacia adentro.**

modelo de crecimiento hacia fuera. *Véase* **crecimiento hacia afuera.**

modelo de industrialización por sustitución de importaciones. *Véase* **sustitución de importaciones**.

monometalismo. Régimen en el que un solo metal desempeña el papel de patrón monetario (Lozano Irueste, 1994, p. 160).

monopolio natural. Situación en la que los factores inherentes al proceso productivo conducen a que sea una única empresa la que suministre toda la producción de la industria (Rosen, 2002, p. 527). Tiene lugar cuando los costos promedio de producción de una empresa se reducen conforme aumenta su producción, lo cual implica que una sola empresa que satisfaga al mercado lo podrá hacer a costos menores que varias empresas en competencia. Un requisito para la existencia de un monopolio natural son las economías de escala.

nueva economía institucional (NEI). El término fue introducido por Oliver Williamson (1975), y puede aludir tanto a la economía de los costos de transacción como a la nueva teoría institucional de la manera en que la ha desarrollado Douglas North (1993). En este último sentido, la NEI considera que las **instituciones** (*véase*) son fundamentales para explicar el desempeño de la economía, y que el **cambio institucional** (*véase*) condiciona la evolución de aquélla en el largo plazo.

oferta monetaria. Cantidad de dinero en circulación.

óptimo de Pareto. *Véase* **óptimo / subóptimo**.

óptimo / subóptimo. Se refiere al uso adecuado de los recursos. Si un resultado es "subóptimo", implica que hay otro resultado, asequible dadas las circunstancias, que mejoraría la situación de al menos uno de los agentes económicos involucrados en una transacción, sin perjudicar a los otros. Los economistas usan "óptimo" como la versión corta del término "óptimo de Pareto".

paridad del poder adquisitivo. **Absoluta**: sostiene que el tipo de cambio entre las monedas de dos países es igual a la relación entre sus niveles de precios, que se calculan según el precio monetario de una canasta representativa de productos. **Relativa**: sostiene que la variación porcentual de los tipos de cambio es igual a las diferencias entre las tasas de inflación de cada país. (Krugman y Obstfeld, 1999, p. 346).

participaciones federales. Son un aspecto del sistema fiscal, y se refieren a las transferencias que el gobierno federal hace a los estados y municipios para resarcirles por haber renunciado a la facultad de recaudar impuestos tales como el ISR, el IVA o el IEPS.

patrón de cambio oro (*también*: **patrón oro 'cojo').** Sistema en el cual, pese a que el valor de la divisa se define respecto a una cantidad de oro, la moneda predominante en circulación no es de este metal y los billetes no son libremente convertibles en oro.

patrón metálico. Régimen por el que los metales preciosos se imponen como medio de intercambio sustituyendo a otros bienes de distintas clases (Lozano Irueste, 1994, p. 178).

patrón monetario (*también*: **sistema monetario).** Es la estructura legalmente establecida para la circulación de dinero en un país y momento determinados, por medio de la cual se regula el funcionamiento de las distintas formas de dinero y de los medios de pago. Hace referencia al metal en el cual se basa un sistema monetario para sus acuñaciones básicas, y con el cual se forma el **encaje legal** (*véase*) para garantizar la convertibilidad de los billetes de banco (Tamames y Gallego, 1996, pp. 406, 597). Las características de un sistema

monetario son: *a*] tiene una unidad monetaria; *b*] puede ser de base metálica o no metálica; *c*] tiene dinero subsidiado representado por la moneda fraccionaria que facilita algunos pagos (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 172).

patrón oro. Medición de valores en términos de oro; nombre dado al sistema monetario internacional predominante antes de 1914 (Lozano Irueste, 1994, p.178).

per cápita. Por habitante. Se dice de cualquier magnitud económica que se divide entre el número de habitantes que conforman la población de la unidad politicoadministrativa (estado, país) a la que aquella magnitud se refiere. Se habla, así, de PIB per cápita, exportaciones per cápita, etcétera.

Plan Brady. Plan adoptado a finales de la década de 1980, con el nombre del entonces secretario del Tesoro norteamericano, para reestructurar la deuda de los países en desarrollo con bancos comerciales, basado en operaciones de quita de capital y reducción del servicio de la deuda efectuadas voluntariamente en condiciones de mercado.

poder de compra de las exportaciones. Valor de las exportaciones dividido entre el promedio de los precios de las importaciones.

poder de mercado. Capacidad de una empresa para elevar los precios sin perder toda la demanda del artículo o servicio que ofrece.

política fiscal. Toda acción estatal que influye sobre el volumen y composición de los ingresos y gastos públicos, sobre el consumo y la inversión privada, incluyendo la política de deuda externa e interna, y las operaciones de la empresa estatal autónoma (Brand, 1984, p. 607).

política monetaria. Conjunto de medidas que el gobierno lleva a cabo con el fin de conservar la estabilidad de la balanza de pagos o del poder de compra del dinero, controlar la inflación o el nivel de los salarios y alcanzar otros objetivos, mediante el control del sistema monetario y la banca. El objetivo inmediato es el control de la oferta monetaria y el crédito y está dirigida a todas las instituciones financieras del país. Las medidas de la política monetaria que tradicionalmente se usan son: *a*] La estructura de las tasas de interés; *b*] El control de los movimientos internacionales de capital; *c*] Los controles sobre las operaciones activas y pasivas de los bancos; *d*] Los controles sobre las emisiones de capital. También puede decirse que la política monetaria es la parte de la política económica que regula el nivel de dinero o liquidez en la economía (Brand, 1984, p. 607).

políticas económicas anticíclicas. Conjunto de políticas económicas (fiscales y monetarias) que buscan suavizar el ciclo económico. Cuando se emplean con la finalidad de contrarrestar la fase descendente de ese ciclo adquieren la forma de políticas expansionistas, como por ejemplo el aumento en el gasto público y en la oferta monetaria. (*Véase* **políticas económicas procíclicas**).

políticas económicas procíclicas. Conjunto de políticas económicas que tienden a “amplificar” el ciclo económico: profundizan las recesiones y potencian las fases de expansión. Cuando se emplean en épocas de recesión, se traducen en medidas contraccionistas, como la reducción del gasto público y de la oferta monetaria. (*Véase* **políticas económicas anticíclicas**).

políticas keynesianas. En su origen, el concepto se refiere a la filosofía política que dominó en gran parte de los países occidentales en los treinta años posteriores a la segunda Guerra Mundial, abrazando una economía mixta y un estado de bienestar social, dirigiendo un camino entre lo que se pensaba que era la mano muerta del socialismo y las injusticias sociales del capitalismo de mercado libre. Actualmente el término también se emplea para referirse al uso de políticas macroeconómicas para estabilizar la economía y mantener niveles bajos de desempleo (Durlauf y Blume, 2008, p. 731).

precios relativos. El precio de una mercancía (bien o servicio) en términos de los precios de otros. El término expresa un **costo de oportunidad** (*véase*), y se usa para estudiar cómo reaccionan los agentes económicos ante los cambios en las condiciones de mercado. Por ejemplo, si el precio del maíz baja respecto al de un cultivo sustituto (es decir, respecto a un cultivo que compite con el maíz en el uso de la tierra agrícola, como el sorgo), el productor de maíz tendrá incentivos para usar su tierra en el cultivo del sorgo y no del maíz.

préstamo (o crédito). Entrega física o moral de un bien o cierta cantidad de dinero que una persona hace a otra con la promesa de su pago en un plazo determinado. Los elementos del préstamo o crédito son: el prestamista, el prestatario, la confianza del pago, el plazo del mismo y el interés que se cobra por el uso del dinero o del bien (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 187).

presupuesto. Es la expresión contable del programa de acción económica del Estado para un periodo determinado, normalmente de un año. Se puede hablar de un presupuesto de ingresos y de un presupuesto de egresos. Cuando los ingresos son superiores a los gastos, es un presupuesto superavitario, y cuando los egresos son mayores a los ingresos, es un presupuesto deficitario (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, pp. 187-188).

productividad. Cantidad de producto por unidad del factor productivo utilizado. El concepto de productividad está íntimamente ligado al de crecimiento económico, de tal manera que el progreso de un país se determina, en buena parte, por el mayor o menor grado de su productividad. La productividad puede medirse de varias maneras; la más utilizada es aquella que se basa en la fuerza laboral, esto es, se divide el tiempo trabajado entre la producción total (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 191). En la agricultura puede referirse al rendimiento de la tierra, definido como el volumen de la producción de un cultivo dividido por la cantidad de tierra sembrada con el mismo.

producto interno bruto (PIB). Es equivalente a la suma de los valores monetarios de todos los bienes y servicios producidos por un país durante un periodo determinado, computados éstos al precio final alcanzado en el momento en que son destinados al usuario final; es decir, no se incluye el valor de los bienes y servicios que se consumen durante el proceso productivo (INEGI, <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx-BIE-metadato*>). Se le suele denominar producto nacional o también ingreso nacional, el cual expresa la misma magnitud económica calculada de una forma distinta.

producto interno bruto per cápita. PIB total dividido por la población de un país, región o estado.

protección efectiva. Calcula el impacto de los aranceles que se imponen tanto al producto final como a los insumos utilizados en su fabricación, a fin de estimar la medida en que una actividad económica es estimulada por la protección comercial.

protección nominal implícita. Se entiende como la suma de niveles arancelarios y el diferencial de precios internos y externos.

***Proxy*.** Es una variable usada en análisis regresional (y por extensión, en el análisis económico) para sustituir otra variable teóricamente más satisfactoria en casos en los que la última no está disponible o no es cuantificable (Pearce, 1983, p. 359).

***ratio* (o razón).** Relación que existe entre dos magnitudes económicas (Lozano Irueste, 1994, p. 203).

reforma agraria. Proceso de redistribución de la tierra y de las aguas iniciado en México con la acción revolucionaria de grupos campesinos armados desde 1910-1911 y que se prologó, bajo diferentes modalidades, durante las siguientes décadas. A partir de enero de 1915, la legislación agraria fue estableciendo mecanismos institucionales y administrativos para el desarrollo, mediante la expropiación del sector terrateniente, de una redistribución masiva de los derechos sobre las tierras y aguas. Ello produjo profundas transformaciones sociales, económicas y políticas, e influyó sobre la redistribución de la riqueza y del poder y la formulación de los modelos de desarrollo económico.

régimen monetario. *Véase* **patrón monetario**.

rentas económicas. Se refiere al sobrepago obtenido por un factor limitado de producción, por arriba de su costo de oportunidad. En un sentido estricto, no existen las rentas económicas, pues hay un "costo de retención" implícito para el poseedor del recurso limitado: esto es, siempre existe la posibilidad de rentar o vender el recurso. Por este motivo, algunos autores al hablar de bienes raíces, o recursos como el petróleo hablan de "cuasi rentas".

rentas patrimoniales. Es la utilidad o beneficio que rinde anualmente un bien, como puede ser una vivienda en alquiler, o una tierra arrendada para fines agrícolas. También se puede entender como el alquiler que paga en dinero o en especie el arrendatario (Tamames y Gallego, 1996, p. 561). En el caso de propiedades nacionales, se trata de las rentas que el gobierno percibe por su cesión.

servicios públicos. Conjunto de prestaciones ofrecidas por un ente público a los habitantes de un determinado país, región o municipio (Lozano Irueste, 1994, p. 220).

sistema de tipo de cambio dual. Un sistema de tipo de cambio dual es aquel que señala dos paridades del peso con respecto al dólar, con el fin de distinguir distintos usos de la moneda extranjera. Es una suerte de control de cambios.

sistema fiscal o tributario. Conjunto articulado de los impuestos de un país. Consiste en la fijación, el cobro y la administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros. El sistema tributario o fiscal se encarga también de dirigir los servicios aduanales y de inspección fiscal, así como de las operaciones en las que interviene el crédito público (Lozano Irueste 1994, p. 221; Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 214).

sistema monetario. *Véase* **patrón monetario.**

sobrevaluación. Se dice que una moneda está sobrevalorada —o sobrevaluada— cuando su poder adquisitivo interno queda por debajo de su cotización internacional; es decir, cuando dentro del país puede comprarse con ella mucho menos que fuera. La sobrevaloración contribuye a aumentar las importaciones y dificulta las exportaciones, siendo la respuesta más lógica la devaluación o depreciación (Tamames y Gallego, 1996, p. 489). (*Véase* **subvaluación**).

subdesarrollo. Situación de los países menos avanzados, caracterizada por la baja renta per cápita, reducido nivel de ahorro e insuficiencia de disponibilidades tecnológicas, todo lo cual impide un rápido crecimiento (Tamames y Gallego, 1996, p. 609).

subvaluación. Una moneda está subvaluada cuando su poder adquisitivo interno está por encima de su cotización internacional, de tal forma que disminuye su capacidad de compra en el exterior. Cuando una moneda está subvaluada se incentivan las exportaciones y se desincentivan las importaciones. (*Véase* **sobrevaluación**).

superávit comercial. Exceso de exportaciones sobre importaciones de bienes (no incluye pagos de factores). (*Véase* **déficit comercial**).

superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Excedente de ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios (factoriales y no factoriales) y transferencias en relación con los egresos por los mismos conceptos. (*Véase* **déficit en cuenta corriente**)

sustitución de importaciones. Política que mediante la protección comercial —vía aranceles y permisos— estimula la sustitución de bienes importados por producción local. También se entiende el proceso de crecimiento económico nacional basado en la sustitución de bienes que antes eran importados.

tarifa *ad valorem* (*también*: **arancel *ad valorem*).** Tarifa arancelaria establecida o calculada como porcentaje del valor del bien importado o exportado.

tarifa específica (*también*: **arancel específico).** Tarifa arancelaria que se establece con relación al volumen del bien importado o exportado (independiente de su valor).

tarifa implícita (*también*: **arancel implícito).** Tarifa arancelaria que hipotéticamente resultaría de la diferencia observada de precios entre productos importados y sustitutos locales.

términos de intercambio. Promedio ponderado de los precios de las exportaciones de un país relativo al promedio de los precios de sus importaciones.

terrenos baldíos. Conocidos como *realengos* en la época colonial, fueron una importante fuente de ingresos para la Real Hacienda. Luego de la Independencia, no fueron de mayor interés público hasta la ley juarista de 1863, que los define como "los terrenos comprendidos en todo el territorio de la República, no enajenados legítimamente por autoridad competente, ya sean [...] independientes de todo predio titulado o que se encuentren confundidos dentro del perímetro inexacto de algún predio titulado. Los baldíos de esta última clase reciben el nombre de *demasías*". La ley de 26 de marzo de 1894 especifica que son los terrenos de dominio de la Nación que no han sido aún reconoci-

dos topográficamente, medidos ni deslindados; pues mediante dichas operaciones se convertían en **terrenos nacionales** (*véase*) que el Estado ponía a la venta.

terrenos nacionales. Terrenos pertenecientes a la Nación que ya han sido deslindados, pero que no han sido legalmente enajenados (Mendieta y Núñez, 1971, pp. 144-145).

tipo de cambio fijo. Es el determinado por las autoridades monetarias de un país, que se comprometen a comprar o vender su divisa a ese precio. Para mantenerlo, el banco central interviene en los mercados de divisas y modifica los tipos de interés (Tamames y Gallego, 1996, p. 513).

tipo de cambio nominal. Es el precio (o tasa) al que una divisa es cambiada por otra o por oro. Es decir, es el precio de una moneda expresado en términos de otra. (*Véase* **tipo de cambio real**).

tipo de cambio real. Mide el poder adquisitivo de la moneda extranjera en el mercado local. Es decir, es el precio de una canasta de bienes representativos del exterior en términos de una canasta de bienes representativos del interior (Krugman y Obstfeld, 1999, pp. 337, 346). (*Véase* **tipo de cambio nominal**).

tomador de precios. Las empresas en competencia perfecta no tienen poder para definir precios: deben vender al precio corriente de mercado. Por lo tanto, se dice que las empresas en competencia perfecta son tomadoras de precios. Si una empresa decidiera aumentar los precios (aún en ínfima medida), los clientes no le comprarán, ya que pueden adquirir el mismo producto en otras empresas. La disminución de precios tampoco es necesaria, debido a que la empresa puede vender su producto al precio corriente (Petroff, <*http://www.peoi.org/Courses/Coursessp/mic/mic4.html*>). Este razonamiento se aplica también a países que compiten en el mercado mundial.

trueque. Intercambio directo de bienes y servicios sin utilizar el dinero. Si se tiene cierta cantidad de algún bien y se requiere alguna cantidad de otro, en un sistema de trueque, una persona debe encontrar a alguien con necesidades semejantes que quiera lo que ella tiene o que tenga lo que la otra necesita, o también esta persona puede efectuar una o más transferencias intermedias para obtener el bien requerido (Brand, 1984, p. 798).

***trusts*.** Consorcios de grandes dimensiones, con fuerte **poder de mercado** (*véase*), surgidos mediante la fusión de varias empresas.

***tunneling*.** Es un mecanismo de extracción de rentas que utiliza la arquitectura organizacional y el gobierno corporativo de los grupos económicos para financiar su expansión y enriquecer al bloque de accionistas mayoritarios. El término se aplica frecuentemente a la práctica por la cual un socio mayoritario o alto funcionario de una empresa dispone de activos de la compañía para su beneficio personal. Ejemplos de tal práctica son compensaciones elevadas, venta de acciones, préstamos oportunistas, entre otros.

valores (precios) corrientes (*también*: **valores [precios] nominales).** Son los precios o valores expresados en términos nominales, es decir, sin descontar el efecto de la inflación. (*Véase* **valores [precios] constantes**).

valores (precios) constantes (también: **valores [precios] reales).** Son los precios o valores a los que se ha aplicado un deflactor para corregir el impacto de la inflación. (*Véase* **deflactor**).

ventaja comparativa. Teoría desarrollada por David Ricardo cuyo postulado básico es que, aunque un país no tenga ventaja absoluta en la producción de ningún bien, le convendrá especializarse en aquellas mercancías para las que su ventaja sea comparativamente mayor o su desventaja comparativamente menor respecto a otros bienes que el propio país produce (Lozano Irueste (1994), p. 246). Cuando un productor tiene ventaja en la producción de un artículo, es económicamente sensato que se especialice en él por poseer mayor facilidad para su fabricación, dejando a otro que produzca el artículo en que su ventaja es menor (Zorrilla Arena y Méndez, 1994, p. 237).

Referencias y bibliografía

Black, John, 1997. *A Dictionary of Economics*, Nueva York, Oxford University Press.

Brand, Salvador Osvaldo, 1984. *Diccionario de economía*, Bogotá, Plaza & Janes.

Dans, Enrique, 2006. "Los negocios en el siglo XXI. La tecnología propicia el cambio de las reglas de juego de las empresas", *PC Actual*, abril.

Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer y Richard Startz, 2002. *Macroeconomía*, 8 ed., traducción de Esther Rabasco y Luis Tohaira, Madrid, McGraw Hill.

Durlauf, Steven N., y Lawrence E. Blume, 2008. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2a. ed., 8 vols., Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Escriche, Joaquín, 1987. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomos I y IV, Bogotá, Editorial Temis.

Furubotn, Erick G., y Rudolf Richter, 2000. *Institutions and Economic History. The contribution of the New Institutional Economics,* Michigan, The University of Michigan Press.

Greenwald, Douglass, 1973. *The McGraw-Hill Dictionary of Modern Economics*, McGraw Hill, Nueva York.

INEGI <*http://dgcnesyp.inegi.org.mx-BIE-metadato*>, consultado el 13 de octubre de 2008.

Krugman, Paul R., y Maurice Obstfeld, 1999. *Economía internacional. Teoría y política*, 4a. ed., Madrid, McGraw Hill.

Kuznets, Simon, 1970. *Crecimiento económico y estructura económica*; México, Fondo de Cultura Económica.

Lozano Irueste, José María, 1994. *Breve diccionario de economía*, Madrid, Pirámide.

Mendieta y Núñez, Lucio, 1971. *El problema agrario de México*, México, Porrúa.

Mokyr, Joel (ed.), 2003. *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, 5 vols., Oxford, Oxford University Press.

Moreno Rodríguez, Rogelio, 1998. *Diccionario jurídico. Economía, sociología, política, ecología*, Buenos Aires, La Ley.

Nemmers, Erwin Esser, y Cornelius C. Janzen, 1959. *Dictionary of Economics and Business*, Paterson, Littlefield.

Newman, P., M. Milgaat, J. Eatwell, 1992. *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Nueva York, Macmillan.

North, Douglass, 1993. *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pearce, David W. (dir.), 1999. *Diccionario Akal de economía moderna*, traducción y adaptación de Aurora Calvo y Saturnino Aguado, Madrid, Ediciones Akal.

Pearce, David W., 1983. *The Dictionary of Modern Economics*, Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology Press.

Petroff , John <*http://www.peoi.org/Courses/Coursessp/mic/mic4.html*>.

Pindyk, Robert, y Daniel Rubinfeld, 2001. *Microeconomía*, Madrid, Pearson Prentice Hall.

Prados de la Escosura, Leandro, 1988. *De imperio a nación: atraso económico en España, 1780-1930*, Madrid, Alianza.

Rosen, Harvey S., 2002. *Hacienda pública*, 5a. ed., Madrid, McGraw Hill.

Sales Gutiérrez, Carlos E., 1967. "Estructura del sistema tributario federal mexicano", tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Suárez Suárez, Andrés S., 1992. *Diccionario de economía y administración*, Madrid, McGraw Hill.

Tamames, Ramón, y Santiago Gallego, 1996. *Diccionario de economía y finanzas*, Madrid, Alianza Editorial.

Williamson, Oliver, 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.

Zorrilla Arena, Santiago, y José Silvestre Méndez, 1994. *Diccionario de economía*, 2a. ed., México, Limusa Noriega Editores.

Wikipedia. La enciclopedia libre <*http://es.wikipedia.org/wiki/*>, consultada el 14 de octubre de 2009.

Wilkins, Mira, 1970. *The Emergence of the Multinational Enterprise: American Business Abroad from the Colonial Era to 1914*, Cambridge, Harvard University Press.

LOS AUTORES

Enrique Cárdenas Sánchez

Originario de Torreón, Coahuila, estudió la licenciatura en Economía en el ITAM y el doctorado en la Universidad de Yale, con cuya tesis recibió el Premio Nacional de Economía Banamex. Ingresó a la Universidad de las Américas en 1982, en donde enseñó historia económica hasta 2003. En 1985 fue nombrado rector de esa institución, puesto que desempeñó hasta 2001.También ha sido profesor invitado en varias universidades y ha publicado artículos y libros en México y el extranjero. Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., en la ciudad de México. <*enrique.cardenas@ceey.org.mx*>.

Marcello Carmagnani

Profesor-investigador de El Colegio de México y presidente del Comité Científico de la Fondazione Luigi Einaudi de Turín. Ha publicado numerosos libros; los más recientes son *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, México, 2005, que ha recibido el premio de LASA en 2006, y *Las islas del lujo. Los bienes extraeuropeos en el nacimiento de la economía política y del consumo moderno, 1650-1800*, en curso de publicación por UTET, Turín, 2009. <*mcarmag@colmex.mx*>.

Gonzalo Castañeda

Nació en la ciudad de México y obtuvo las licenciaturas en Matemáticas Aplicadas y en Economía en el ITAM. Posteriormente se incorporó a la Universidad de Cornell, Nueva York, en donde cursó su maestría y doctorado en Economía. Entre agosto de 1988 y mayo de 2007 fue profesor de tiempo completo del Departamento de Economía de la Universidad de las Américas-Puebla. Actualmente forma parte del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. <*gcastaneda@colmex.mx*>.

Felipe Castro Gutiérrez

Maestro en Historia y doctor en Antropología por la UNAM. Es miembro del Instituto de Investigaciones Históricas de dicha casa de estudios. Ha publicado varios libros, entre ellos *Los tarascos y el imperio español, 1600-1740*, así como numerosos artículos en revistas especializadas. Asimismo, pertenece a la Academia Mexica-

na de Ciencias y al Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de investigación han sido la etnohistoria colonial y la historia social de México. <*fcastro@unam.mx*>.

Gustavo A. Del Ángel Mobarak

Profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido profesor visitante en la Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle (2006) e investigador residente en la Universidad de California-San Diego (2000-2001). Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado libros, artículos científicos y ensayos en México y en el extranjero sobre historia financiera de México, así como desarrollado investigación para política pública en materia de microfinanzas rurales. Estudió el doctorado en la Universidad de Stanford y la licenciatura en el ITAM. <*gustavo.delangel@cide.edu*>.

Guillermo A. Guajardo Soto

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, investigador de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus campos de interés son innovación, cambio tecnológico, historia de la empresa, historia económica y relaciones internacionales. También ha trabajado en el ITAM, El Colegio de México, el CIDE y Flacso. Ha publicado cuatro libros como autor y coordinador, más de 80 artículos, reseñas y documentos en México, Estados Unidos, Francia, España y América Latina. <*guillermo.guajardo@servidor.unam.mx*>.

Stephen H. Haber

Profesor de la Universidad de Stanford y *Senior Fellow* del Instituto Hoover y de otras instituciones de prestigio en Estados Unidos. Su investigación se centra en la relación entre organización política y crecimiento económico. La mayor parte de su trabajo se ha enfocado en América Latina, particularmente México y Brasil. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra (con Armando Razo y Noel Maurer) *The Politics of Property Rights. Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, 2003. <*haber@stanford.edu*>. Muchos de sus artículos pueden consultarse en su página web: <*www.stanford.edu/haber/papers.html*>.

Bernd Hausberger

Doctor en historia por la Universidad de Viena, Austria. Ha sido profesor asistente en el Instituto de América Latina de la Universidad Libre de Berlín. Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus trabajos versan sobre historia colonial latinoamericana, especialmente sobre la minería, las misiones jesuitas y redes étnicas mercantiles. Ha publicado varios libros y artícu-

los, entre los cuales destacan: *La Nueva España y sus metales preciosos. La industria minera colonial a través de los 'libros de cargo y data' de la Real Hacienda, 1761-1767* (1997) y *Für Gott und König. Die Mission der Jesuiten im kolonialen Mexiko* (2000). <*bhausberger@colmex.mx*>.

Fausto Hernández Trillo
Doctor en Economía por la Universidad del Estado de Ohio. Autor de cinco libros de asuntos financieros y de numerosos artículos académicos publicados tanto en revistas internacionales como nacionales. Es ganador del Premio de Economía Latinoamericana Daniel Cosío Villegas que otorga el Fondo de Cultura Económica. Ha impartido cátedra en el CIDE, El Colegio de México, la Universidad de las Américas-Puebla, y varias otras de México, Estados Unidos, Centro y Sudamérica. Es investigador nacional, nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es director de la División de Economía del CIDE y director de la revista *El Trimestre Económico* que edita el Fondo de Cultura Económica. <*fausto.hernandez@cide.edu*>.

Antonio Ibarra
Doctor en Historia por El Colegio de México. Profesor titular C de tiempo completo y secretario académico de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Es autor de numerosos libros y artículos sobre la historia económica del periodo colonial. Entre sus principales publicaciones se encuentran *La organización regional del mercado interno novohispano. La economía colonial de Guadalajara, 1770-1804*, Universidad Autónoma de Puebla-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000; *Mercado regional, crecimiento económico e instituciones de una economía colonial abierta. Guadalajara en el siglo XVIII*, El Colegio de Michoacán, 2007. <*ibarrara@servidor.unam.mx*>.

Luis Jáuregui
Economista por el ITESM, maestro en Economía por el ITAM, doctor en Historia por El Colegio de México. Ha hecho contribuciones al estudio de la historia de las finanzas públicas en América Latina. Se ha desempeñado como profesor-investigador en la Facultad de Economía de la UNAM y en el Instituto Mora, del cual es director general desde 2005. Entre sus obras se encuentran: *La Real Hacienda de Nueva España* (1998); *Las contingencias de una larga recuperación. La economía mexicana 1821-1867* (coautoría 2003), y la coordinación del libro *De riqueza e inequidad. Las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX* (2006). <*ljauregui@mora.edu.mx*>.

Alan Knight
Ocupa la cátedra de Historia de América Latina en la Universidad de Oxford, Inglaterra, donde es *Fellow* del St Antony's College y Director del Centro de Estu-

dios Latinoamericanos. Hizo su doctorado en Oxford y ha sido profesor en la Universidad de Essex, Inglaterra, y en la Universidad de Texas en Austin. Es autor de *The Mexican Revolution* (dos tomos, 1986); *Mexico, From the Beginning to the Conquest* (2002); *Mexico: The Colonial Era* (2002). Ha coordinado libros sobre la industria petrolera y el caciquismo en México y ha escrito varios artículos sobre la historia de México y de América Latina en el siglo XX. Actualmente prepara un libro sobre la historia de México en los años treinta, más el tercer tomo de una historia general de México, desde la Independencia hasta el presente. <*alan.knight@lac.ox.ac.uk*>.

Sandra Kuntz Ficker
Nacida en Torreón, Coah. Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Ha sido investigadora visitante en las universidades de Chicago y de California en San Diego, y profesora visitante Tinker en la Universidad de Stanford y en la Universidad de Texas en Austin. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Su campo es la historia económica de México (1860-1940), y sus libros más recientes son *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929* (2007) y *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929* (2010), ambos publicados por El Colegio de México. <*skuntz@colmex.mx*>.

Ernesto López Córdova
Economista *senior* para México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Doctorado en Economía por la Universidad de California, Berkeley; maestría y licenciatura por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Ha publicado en revistas arbitradas sobre el entorno de negocios y su efecto en las empresas, el impacto económico y social de la integración económica y los efectos de las remesas internacionales en el desarrollo, entre otros temas. Entre sus publicaciones están: "The impact of international trade on democracy: A long-run perspective" (*World Politics*, 2008); "NAFTA and manufacturing productivity in Mexico" (*Economía*, 2003); y "Exchange-rate regimes and international trade: Evidence from the classical gold standard era" (*American Economic Review*, 2003). <*ernesto@alum.mit.edu*>.

Carlos Marichal
Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México desde 1989. Es autor de *Bankruptcy of Empire: Mexican Silver and the Wars between Spain, Britain, and France, 1763-1810*, Cambridge University Press, 2007, libro premiado por la Asociación de Historia Económica de Estados Unidos y por la Asociación Española de Historia Económica. También es autor de *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1989. Es editor de una decena de libros de historia económica de México y cofundador de la Asociación

Mexicana de Historia Económica, de la que fue presidente (2001-2004). <*cmari@colmex.mx*>.

Daniela Marino

Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Ha publicado artículos sobre las transformaciones de los pueblos indios en municipios pluriétnicos en la segunda mitad del siglo XIX a partir de tres ejes: justicia, gobierno y desamortización. Actualmente trabaja en la transición de la cultura jurídica de la propiedad, del pluralismo de Antiguo Régimen a la hegemonía de la propiedad privada, individual y titulada por medio de la legislación, la jurisprudencia y las prácticas de los abogados (como jueces, litigantes, congresistas, funcionarios, etc.) y de los individuos y grupos afectados (particularmente las comunidades indias). <*c.daniela.marino@gmail.com*>.

Graciela Márquez

Profesora-investigadora del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, obtuvo su doctorado en la Universidad de Harvard en 2002. Sus temas de interés son historia económica de los siglos XX y XIX. Ha sido coordinadora de los libros *México y España ¿historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, y *The Decline of Latin American Economies. Growth, Institutions, and Crises*, Chicago, Chicago University Press, 2007. <*gmarquez@colmex.mx*>.

Brígida von Mentz

Mexicana, doctora en Historia por la Universidad de Munich, Alemania; investigadora del CIESAS, México, desde 1977. Se ha especializado en la historia económica y social de México. Ha sido profesora invitada en la Universidad de Chicago y en la Universidad Libre de Berlín. Sus publicaciones versan sobre temas como la presencia alemana en México, las empresas azucareras, historia del trabajo y de la minería. Sus últimas publicaciones tratan sobre la historia social indígena de la zona de Cuernavaca a partir de documentos pictográficos y en lengua náhuatl, sobre la movilidad social en la historia de México y sobre una empresa minera en Zacatecas. <*mentz@juarez.ciesas.edu.mx*>.

Manuel Miño Grijalva

Doctor en Historia por El Colegio de México (1984). Especialista en estudios sobre la manufactura y el artesanado de México y América Latina, siglo XVIII, y de la estructura social urbana. Es profesor-investigador de El Colegio de México. Ha publicado, entre otras obras: *Obrajes y tejedores de Nueva España*, 1700-1810. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991; *La protoindustria colonial hispanoamericana*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas, 1993 y, con Sonia Pérez Toledo (coords.), *La población de la ciudad de México en 1790. Estructura social, alimentación y vivienda*,

México, Universidad Autónoma Metropolitana-El Colegio de México-Conacyt, 2004. <*mmino@colmex.mx*>.

Juan Carlos Moreno Brid
Coordinador de Investigación de la sede subregional en México de la CEPAL. Investigador o conferencista en diversas universidades y centros académicos, incluyendo Harvard, MIT, entre otras. Autor, con Jaime Ros, del libro *Development and Growth in the Mexican Economy,* publicado en 2009 por OUP. Además de capítulos en libros, cuenta con artículos publicados en diversas revistas nacionales e internacionales, incluyendo *World Development*, *International Journal of Political Economy*, *Development and Change*, *Revista de la CEPAL*, *Investigación Económica*, *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, *International Review of Applied Economics*, *Harvard Review of Latin America*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Economía Mexicana*. <*juancarlos.moreno@cepal.org*>.

Paolo Riguzzi
Doctor en Historia de las Américas por la Universidad de Génova, Italia. Investigador de El Colegio Mexiquense y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor del libro *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, Colegio Mexiquense-Instituto Mora, 2003, y de numerosos artículos y trabajos sobre la historia económica y las relaciones económicas internacionales de México. <*priguzzi@cmq.edu.mx*>.

Jaime Ros
Profesor de Economía en la Universidad de Notre Dame e investigador del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales. Se especializa en economía del desarrollo, con especial referencia a América Latina. Su más reciente libro es *Development and Growth in the Mexican Economy* (Oxford University Press, 2009, en colaboración con Juan Carlos Moreno-Brid, próxima publicación en español por el Fondo de Cultura Económica). Sus artículos han aparecido en distintos libros y revistas académicas como *Cambridge Journal of Economics*, *World Development, Journal of Development Studies, The Manchester School of Economic and Social Studies, El Trimestre Económico, Desarrollo Económico*. <*ros@nd.edu*>.

Fernando José Salas Vargas
Empresario y economista mexicano. Realizó la licenciatura en el ITAM y es doctor en Economía por la Universidad de Stanford. Fue uno de los negociadores del TLCAN (1992-1994), y luego fundador y director de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En 2001 fue fundador de una consultoría en comercio internacional, Inteligencia Comercial, IQOM, y en 2006 fundó y presidió la Afore Ahorra Ahora. Hoy día es presidente ejecutivo del Comité de Pueblo Mágico de Todos Santos, y director general del proyecto Cala de Ulloa. <*fersalas@solescon.com*>.

Ernest Sánchez Santiró

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Valencia. Profesor investigador titular en el Área de Historia Económica del Instituto Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente su investigación se centra en el estudio de la agroindustria azucarera del Estado de México en los siglos XVIII y XIX y en la fiscalidad indirecta de México y América Latina en el siglo XIX. Entre sus trabajos recientes destacan los libros *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina (siglos XVII-XX)* (2007), y *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional* (2009), ambos publicados por el Instituto Mora. <*esanchez@institutomora.edu.mx*>.

Daniel Velázquez Núñez

Obtuvo la licenciatura en Economía por el ITAM a finales de los años noventa, y se desempeñó como asesor económico de la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi (actualmente la Comisión Federal de Mejora Regulatoria). En 2000 obtuvo el Premio Banamex de Economía. En 2007 obtuvo el doctorado en Economía por la Universidad de Pensilvania. En esta misma universidad impartió cursos de microeconomía, macroeconomía y desarrollo económico. Actualmente se desempeña en el área de precios de transferencia para la consultoría Deloitte and Touche, en Filadelfia, Pensilvania. <*dvelazqueznunez@deloitte.com*>.

Antonio Yúnez Naude

Doctor en Economía. Investigador Nacional, nivel III. Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México a partir de enero de 2009. Publicaciones recientes: compilador, con Hilda Guerrero y Josué Medellín, de *El Agua de México*. *Implicaciones de las políticas de intervención en el sector*. Lecturas, núm. 100, de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, julio 2008; con Stephen R. Boucher, A. Smith y J.E. Taylor, "Impacts of policy reforms on the supply of Mexican labor to U.S. Farms: New evidence from Mexico", *Review of Agricultural Economics* 29 (1), pp. 4-16, 2007. <*ayunez@colmex.mx*>.

Jaime Zabludovsky Kuper

Licenciado en Economía por el ITAM y doctor en Economía por la Universidad de Yale. Actualmente es presidente ejecutivo del Consejo Mexicano de la Industria de Bienes de Consumo (Conmexico), vicepresidente de IQOM Inteligencia Comercial, y vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Fungió como subjefe de la negociación del TLCAN. Fue subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales, con la responsabilidad de diseñar e implementar la estrategia comercial de México en los principales foros internacionales, así como de gestionar el TLCAN y los tratados de libre comercio suscritos con diversos países de América Latina y el mundo. Se desempeñó como embaja-

dor de México ante la Unión Europea y como jefe negociador del TLCUEM (1998-2001). <*jaimezk@gmail.com*>.

María Cecilia Zuleta

Doctora en Historia por El Colegio de México, es profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Iztapalapa. Investigadora Nacional, nivel I, ha desarrollado trabajos en el campo de la historia agraria e historia agraria fiscal de México en los siglos XIX y XX. Entre sus libros destaca *De cultivos y contribuciones. Agricultura y hacienda pública en la "época de la prosperidad" en Morelos y Yucatán, 1870-1910*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa, Colección Signos, 2006. <*ceciliazuleta@yahoo.com*>.

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS, GRÁFICAS Y MAPAS

PRIMERA PARTE

Capítulo A

Capítulo 1

Capítulo 2

Capítulo 3

SEGUNDA PARTE

Capítulo B

Capítulo 4

Capítulo 5

Capítulo 6

TERCERA PARTE

Capítulo C

Capítulo 7

Capítulo 8

Capítulo 13

Capítulo 14

Capítulo 15

Capítulo 16

Capítulo 17

Capítulo 18

Capítulo 19

Esta primera edición de la
Historia económica general de México.
De la Colonia a nuestros días,
se terminó de imprimir en agosto de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,
Naranjo 96 bis, P.B., Santa María la Ribera, 06400 México, D.F.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.
Cuidaron la edición Sandra Kuntz y Antonio Bolívar.



creative commons
ISBN: 978-607-462-138-9
9 786074 621389
EL COLEGIO DE MÉXICO
SE